

La
Question des Zones Franches
devant la Cour permanente
de Justice Internationale

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le mardi 25 novembre 1930, à 14 heures

PAR

Henry TRÉMAUD

Licencié ès Lettres
Diplômé d'études supérieures de Philosophie
Avocat à la Cour d'appel

Président : M. OUALID, professeur

Suffragants : { MM. BASDEVANT, professeur
LAFERRIÈRE, professeur

LIBRAIRIE
DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e

1930



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552831_0015

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

La
Question des Zones Franches
devant la Cour permanente
de Justice Internationale

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le mardi 25 novembre 1930, à 14 heures

PAR

Henry TRÉMAUD

Licencié ès Lettres
Diplômé d'études supérieures de Philosophie
Avocat à la Cour d'appel

Président : M. OUALID, professeur

Suffragants : { MM. BASDEVANT, professeur
LAFERRIÈRE, professeur

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e

1930

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

« Il y a cinq parties du monde, et il y a Genève », disait Talleyrand. Les zones franches datent du jour où cette sixième partie du monde a cherché à obtenir ses limites naturelles, sans d'ailleurs y parvenir tout à fait, et le problème des zones, devenu aujourd'hui, malgré la modicité des intérêts en jeu, un grand débat international, embrasse, dans sa complexité et sa richesse, tout un siècle d'histoire.

C'est en 1815, en effet, au moment où les vainqueurs de Napoléon dictent à la France les conditions de la paix, qu'intervient au profit de la Suisse le règlement territorial et politique qui a donné à Genève et à la Suisse leurs figures d'aujourd'hui.

Genève, république indépendante pendant plusieurs siècles, puis département français de 1798 à 1814, devient canton suisse le 31 décembre 1813, en même temps que Neuchâtel et le Valais. Mais pour ce mariage heureux avec la nouvelle Confédération helvétique, où elle apportera le prestige de son rayonnement intellectuel et religieux, ses ambitions, sa ténacité, ses qualités civiques parfois poussées jusqu'à l'héroïsme, Genève n'a pas de « dot ». Ou si elle en a une, elle est bien misérable. Un territoire divisé en quatre parcelles plus ou moins étendues ; entre ces parcelles des voisins jaloux et parfois entreprenants ; d'un côté la France, tour à tour allié ou conquérant, de l'autre côté la Savoie, ennemie de toujours.

Situation précaire et dangereuse, qu'il convient d'assurer, de protéger et de fortifier. Genève a la chance infiniment rare de posséder le diplomate capable de réussir à cette minute unique où se règle une partie du sort de l'Europe. La Russie, la Grande-Bretagne, la Prusse et l'Autriche, sont réunies à Vienne puis à Paris. Avec une clairvoyance et une habileté exceptionnelles, il les persuade de prendre les mesures nécessaires d'agrandissement et de protection. Genève est désenclavée, le pays de Gex et la Savoie, font chacun de leur côté, les frais de la « dot », en cédant les communes qui séparent les enclaves.

Mais ce n'est pas tout. Genève a conservé un très mauvais souvenir des douanes de notre ancien régime. Les prohibitions de sortie, fréquentes et souvent injustifiées, ont été une menace continuelle pour son ravitaillement de chaque jour. Le pays de Gex lui-même nourrit à l'égard de la « ferme générale » la haine la plus solide. Voltaire philanthrope et industriel, avait obtenu de Louis XVI, par Lettres patentes de 1776, le régime plus doux de l'« abonnement »; mais la loi révolutionnaire de 1790 sur les douanes, en supprimant le système douanier de l'ancienne France, devait supprimer du même coup les franchises du pays de Gex et, de 1790 à 1798, Genève fit à nouveau l'expérience pénible des douanes françaises. Il est même permis de penser que ce moyen de pression économique ne fut pas étranger aux facilités de la conquête de 1798.

Il n'en fallait pas tant pour que dans la pensée des hommes d'Etat de Genève, la sécurité complète, le bien-être matériel, l'espoir même de toute prospérité fussent liés au recul des douanes. Auprès des diplomates de Vienne et de Paris, dont l'oreille était favorable aux revendications de la Suisse, Pictet de Rochemont fait valoir un argument décisif :

Genève est libre échangiste et la France possède des douanes « très vexatoires ». Il convient d'établir la réciprocité. L'unité économique de cette région n'est-elle pas un impératif géographique ?

Voilà comment il fut stipulé dans le Traité de Paris du 20 novembre 1815 que « la ligne des douanes françaises serait reculée à l'ouest du Jura, de manière à laisser tout le pays de Gex en dehors de cette ligne ».

Voilà comment aussi et par imitation, fut décidé le recul des douanes sardes dans une série d'actes diplomatiques dont le traité de Turin du 16 mars 1816 est l'aboutissement.

Le but principal de cette double mesure était de permettre à Genève de se ravitailler librement. Elle n'avait aucune banlieue agricole, aucun « jardin » en territoire suisse. Elle était séparée de l'intérieur de la Confédération par un étroit couloir le long du lac, et aussi, ne l'oublions pas, par la barrière des péages intercantonnals. Désormais, elle va pouvoir s'alimenter sans obstacle dans sa banlieue étrangère, tandis que son commerce, déjà florissant, y trouvera des débouchés libres d'accès.

Il faut reconnaître d'ailleurs que c'est aussi l'intérêt du pays de Gex et de la petite zone sarde dont la production agricole trouve à Genève son débouché naturel. Sans doute ni industrie locale ni commerce autonome ne sont possibles ; ces régions sont condamnées à la stagnation économique, et peut-être trouvera-t-on un jour révoltant ce sacrifice perpétuel et coûteux au souvenir d'une défaite. En attendant, les populations voisines de Genève mènent, au bénéfice des exemptions douanières et fiscales, une vie facile de consommateurs médiocres et heureux.

Sacrifice d'autant plus coûteux qu'à partir de 1848 la situation se modifie profondément. La Suisse centralise son

unité politique. La « Confédération d'Etats » devient « Etat Fédéral ». Les péages qui existaient entre chaque canton sont supprimés, et les droits jadis perçus à l'intérieur du pays le sont désormais à la frontière. En même temps les tarifs s'aggravent. Le pays de Gex et la petite zone sarde voient leurs importations à Genève menacées d'interdiction, ou tout au moins suspendues au bon plaisir des nouvelles douanes fédérales.

Paris et Turin protestent (1). Des traités de Commerce deviennent nécessaires, la Suisse s'engage bon gré mal gré à accepter un minimum de produits zoniens en franchise totale ou à droits réduits. C'est dire que le système de 1815 ne se suffit plus à lui-même, que l'équilibre est rompu à l'avantage et par le fait de la Suisse. Mais ni la France, aux prises avec des troubles politiques graves, ni la Sardaigne ne peuvent ou ne savent donner à leurs protestations l'accent suffisamment énergique qui, peut-être, à ce moment-là eut obtenu le consentement de la Suisse à la suppression des zones. Et puis une innovation en ce sens appartiendrait aux signataires de 1815, et il serait bien difficile de la provoquer si ce n'est après un grand conflit comme celui de 1919.

Quelques années après, en 1860, un évènement considérable se produit. La Savoie est annexée à la France et la population réclame dans un plébiscite, en même temps qu'elle consent à l'annexion, une zone, franche analogue à celle du pays de Gex. Cette nouvelle zone, à elle seule beaucoup plus étendue que les deux autres réunies, englobe l'ancienne petite zone sarde qui perd par cette absorption son unité ancienne. A la différence des deux petites zones « la zone

1. *Annexes au Mémoire français*, n° 10, page 651.

2. *Annexes au Mémoire français*, n° 12, page 654.

d'annexion » est une création de l'Etat français, seul maître de la modifier ou de la supprimer à sa convenance, sous réserve évidemment d'une entente avec la population. La Savoie s'imagine avoir mis à son entrée dans la souveraineté française une magnifique condition. Hélas ! Genève en tire un profit plus certain et plus considérable. A la faveur d'un supplément de clientèle de plus de cent cinquante mille personnes qui dorénavant s'approvisionnent chez elle sans payer aucun droit, son commerce devient très vite des plus florissants, tandis que ni industrie ni commerce ne peuvent se créer dans la zone d'annexion, pas plus que dans le pays de Gex où les produits du monde entier entrent en franchise absolue, opposant à toute velléité de production locale un obstacle infranchissable.

Il dépendait de la France seule, avons-nous dit, de maintenir ou de supprimer la grande zone. Mais la zone du pays de Gex et l'ancienne petite zone sarde qui a gardé, malgré son absorption dans la grande zone, son caractère d'institution internationale, ne pouvaient pas être supprimées sans l'assentiment des Puissances. Et la Suisse de son côté y consentirait-elle ? Les négociations s'engagèrent à Paris dès le mois de décembre 1918. La France émit d'emblée et ouvertement l'idée de la suppression. La Suisse parut se ranger elle-même à l'idée que les zones franches constituaient un régime désuet. On discuta longtemps sur les termes qui devinrent ceux de l'article 435 du Traité de Versailles. Deux projets d'article se firent jour : l'un du 28 avril 1919 qui abrogeait expressément les zones, l'autre, définitif et inséré le 4 mai, qui, sans abroger, déclarait cependant, que le régime de 1815 « ne correspondait plus aux circonstances actuelles ».

Un seul fait était acquis, les Puissances se désintéressaient de la question, l'affaire devenait exclusivement d'ordre

franco-suisse. Mais aussitôt, les deux pays intéressés, restés seuls en présence, tirèrent de l'article 435 une conséquence opposée : la France l'interprétait comme ayant abrogé les zones, la Suisse comme ayant simplement pour but de moderniser le régime des échanges sur la base du système des zones.

Malgré ce désaccord initial, et après de longs pourparlers plusieurs fois rompus, les deux pays finirent par s'entendre. Le 7 août 1921, une convention fut signée qui consacrait le succès de la thèse française. Les douanes françaises étaient établies à la frontière politique, mais les anciennes zones (y compris la zone de 1860) avaient d'une part la faculté d'importer dans les trois Cantons suisses de Genève, Vaud et Valais, soit en franchise totale, soit à droits réduits, toutes quantités ou tels contingents de leurs produits d'origine ; d'autre part, l'obligation d'accepter les produits d'origine de ces mêmes cantons, soit en franchise totale soit à tarif réduit, et en quantité soit limitée, soit illimitée. Des facilités spéciales étaient données au « trafic de marché », au « petit trafic de frontière », enfin à la circulation sur les voies ferrées et sur les routes.

La convention fut approuvée sans enthousiasme par les Chambres fédérales. Elle n'était pas très populaire en elle-même et rapidement subit la défaveur qui s'attachait, à ce moment-là, à tous les faits et gestes de la politique extérieure française. Un référendum populaire fut provoqué qui rejeta la convention à une très forte majorité. Genève, où les abstentionnistes, ironie du sort, étaient nombreux, se partageait à voix égales ; les cantons de Neuchâtel, Vaud, Tessin et Valais étaient favorables à la Convention ; la Suisse allemande formait la masse des voix négatives. Tout était à recommencer. De nouvelles tentatives eurent lieu sans

aboutir à un accord. Le Gouvernement français, las d'attendre et cependant un peu pressé, installa ses douanes à la frontière politique.

Il apparaissait de plus en plus nettement qu'une seule ressource s'offrait aux deux pays. La France d'abord hostile à l'idée de l'arbitrage finit par s'y rallier. Un compromis fut signé le 30 octobre 1924 qui chargeait la Cour permanente de justice internationale d'une triple mission. Elle devait interpréter l'article 435 du Traité de Versailles, fixer aux Parties désormais éclairées un délai suffisant pour tenter le dernier effort de conciliation ; enfin, pour le cas où l'accord se révélerait impossible, régler elle-même le régime économique des anciennes zones franches, « en tenant compte des circonstances actuelles ».

La Cour a rendu le 19 août 1929 son ordonnance d'interprétation. Elle a décidé que les stipulations de 1815 demeureraient intactes et que la Suisse avait un droit au maintien des deux zones ; puis elle a fixé à la France et à la Suisse un délai de neuf mois qui expirait le 1^{er} mai dernier. Le terrain d'entente n'ayant pas été trouvé, les Parties sont revenues devant la Cour. Déjà les débats oraux, commencés le 22 octobre sont terminés ; le Tribunal délibère en ce moment et prépare son arrêt.

A la veille d'une décision qui rétablira ou supprimera définitivement le régime ancien, notre intention n'est pas de reprendre *tout* le problème des zones franches dans son évolution historique détaillée, mais seulement de l'étudier dans la phase nouvelle où il est entré depuis le Traité de Versailles jusqu'à la solution que la diplomatie désarmée a dû en confier à l'arbitrage.

Tout notre effort consistera, d'une part, à mettre en lumière les questions doctrinales qu'il soulève et à y répondre

dans la mesure du possible, convaincu que d'une telle discussion pourrait naître un progrès du droit ; d'autre part, à chercher les données économiques du problème soumis à la Cour, puisque aussi bien ces données doivent influencer sur le règlement arbitral.

Aussi notre étude comprendra, comme la procédure elle-même, deux étapes : la première consacrée à l'interprétation du Traité de Versailles, c'est-à-dire en définitive à la détermination des droits, la seconde consacrée à un examen objectif des réalités matérielles.

Puisse l'opposition successive de ces deux points montrer qu'il y a identité entre la solution *juridique* et la solution *juste*.

LE PROBLÈME DE DROIT

Le domaine des textes

CHAPITRE PREMIER

L'ELABORATION DE L'ARTICLE 435

La volonté de la France et les préoccupations de la Suisse. —
On peut considérer que le procès des zones franches est né le jour où la France a dénoncé d'une part la Convention de 1881 qui réglait les échanges de la Haute-Savoie avec la Suisse, d'autre part la Convention de 1906 qui comportait, sous forme d'Annexe, un règlement relatif au Pays de Gex (1).

La guerre avait montré, sous une forme saisissante, les inconvénients multiples qu'il peut y avoir pour un Etat à abandonner, sur une portion de son territoire, l'exercice d'un droit souverain, et sans violer l'obligation de tenir les douanes éloignées de la frontière, que des Traités, vieux d'un siècle, avaient imposée, il avait fallu, par force majeure, établir à la frontière un contrôle rigoureux des personnes

1. La Convention de 1881, conclue pour 30 années, était dénonçable depuis 1911, elle fut appliquée par tacite reconduction jusqu'au 18 déc. 1919. La Convention de 1906 avait été conclue pour 10 ans, elle était donc dénonçable depuis 1916.

et des marchandises. Il avait fallu prendre des précautions élémentaires contre l'espionnage, empêcher tout commerce avec l'ennemi, arrêter les capitaux tentés par l'évasion, procéder à de fréquentes réquisitions dont le corollaire inévitable était la défense d'exporter. Si bien que tout un ensemble de mesures exceptionnelles avait transformé en un lointain souvenir la liberté absolue qui, jadis, avait présidé aux relations de Genève avec sa banlieue française. Une fois la paix revenue le retour à l'ancien régime était-il possible ? Pouvait-il être complet ?

Le « cordon de police » tendait à devenir en même temps « cordon fiscal » et l'idée se développait que le recul des douanes ne pouvait faire échec à la perception de certains impôts sur les marchandises importées.

Par ailleurs le système de la zone, déjà considéré par beaucoup comme une formule économique très mauvaise, avait le danger de permettre aux produits austro-allemands une invasion sans limite (1).

Enfin la zone était une « servitude », elle était l'héritage d'une défaite que la victoire devait effacer.

C'est dans cet esprit que le Gouvernement français dénonça le 20 septembre 1918 la Convention de 1906, et le 18 décembre celle de 1881 : « Le Gouvernement français, disait la note du 18 décembre, tout en étant décidé à abolir les survivances d'un autre âge, incompatibles avec les nécessités actuelles, est disposé à faire des rapports futurs entre

1. On trouve la trace de cette crainte dans le projet français de convention du 26 avril 1919, article 9 :

« Les dispositions de la présente convention ne sont applicables aux opérations faites au nom ou pour le compte de maisons ou sociétés allemandes ou autrichiennes, ni de maisons ou sociétés travaillant avec plus d'un quart de capitaux allemands ou autrichiens ou comprenant plus d'un quart d'administrateurs allemands ou autrichiens ou employant un personnel austro-allemand. »

la zone franche de la Haute-Savoie et la Suisse, l'objet d'un accord de bon voisinage qui, prenant en considération les modifications apportées par le temps à la situation économique de l'actuelle région zonienne, n'en tiendra pas moins compte dans l'esprit le plus libéral des conditions géographiques spéciales de la ville de Genève, à laquelle la France est unie par des liens moraux et une amitié traditionnelle dont elle apprécie tout le prix » (1).

Ainsi l'intention du Gouvernement français est clairement exprimée, elle ne peut tromper personne. Et il importe de situer ce fait dans la genèse de l'article 435 comme le premier en date et comme le plus important. Une volonté très nette et très ferme d'abroger des dispositions humiliantes et surannées. Voilà le point de vue français. Nous n'avons pas à chercher si cette idée se justifie ou non, si elle est propre au Quai d'Orsay ou si elle lui est plus ou moins suggérée du dehors, nous la constatons et nous voyons qu'elle éclaire de loin, de très loin le sens et la portée de l'article 435 du Traité de Versailles.

Quel est en face de cette décision française, malgré tout soudaine, l'attitude du Gouvernement Suisse ? Est-elle précisément opposée et d'apparence irréductible ? On pourrait s'imaginer volontiers que l'opposition des points de vue a surgi dès l'origine, aussitôt que la question fut posée. Une étude, même superficielle, des événements qui se succèdent de décembre 1918 à mai 1919, démontre sans conteste que l'opposition suisse à la suppression des zones, l'affirmation qu'elle ne partage pas du tout le jugement porté par la France

1. *Annexes au Mémoire français*, p. 674. Annexe 26 au n° 2. On peut remarquer — et la Suisse n'a pas manqué de le faire — qu'il n'est pas question de la zone de Gex dans cette note, mais il est bien difficile de prêter au Gouvernement français des intentions différentes à l'égard de l'une et l'autre zone. Elles sont du même âge, toutes deux sont des survivances, et le mot *survivance* est au pluriel.

sur la désuétude des stipulations de 1815-1816, sa résistance à cette prétention de la déposséder d'un droit, sa certitude qu'il est désormais inutile de sacrifier ce droit pour obtenir beaucoup d'autres choses, tout cela, cette opposition, cette affirmation, cette résistance, cette certitude sont de la dernière heure, tout cela se place dans les derniers jours pendant lesquels les conditions de Paix, que l'on croyait de simples préliminaires, deviennent, au milieu d'une précipitation générale, le Traité lui-même.

La réponse que fait la Suisse à la note française du 18 décembre trahit une volontaire prudence et un souci très habile de ménager l'avenir. Elle a mis si longtemps à répondre — la note est du 14 janvier, 26 jours — qu'il est permis d'y voir le résultat d'une profonde réflexion et peut-être la silhouette d'un savant échaffaudage. C'est une réponse vague qui autorise toutes les incertitudes : « Le Conseil fédéral, respectueux des stipulations des Traités de 1815 et 1816, est prêt à examiner dans le même esprit amical, dont s'est inspirée la note précitée, toutes les propositions que le Gouvernement français estimerait devoir lui soumettre concernant les relations économiques entre la Suisse et la Haute-Savoie ».

Mais c'est une réponse où l'on devine fort bien qu'au-dessus du problème des zones franches, est dès maintenant posé, avec une gravité primordiale, un autre problème qui doit dominer et inspirer toutes les démarches de la Suisse auprès des négociateurs du Traité de Paix : celui de sa neutralité.

La Société des Nations est en projet, la Suisse doit y avoir sa place, mais elle est neutre et comme telle il apparaît que ses obligations d'Etat neutre seront incompatibles avec celles que la nouvelle Société doit mettre à la charge de

1. *Annexes au Mémoire français*. Annexe 27 au n° 2, p. 675.

ses membres. Or il est bien certain que la neutralité, pour un pays composé de races en lutte perpétuelle est la condition même de l'unité. « En 1918-1919, plus encore qu'en 1814-1815, cette question domine en effet toute la politique fédérale » (1). La Suisse redoute donc d'être prise dans ce dilemme : sacrifier sa neutralité aux avantages nombreux et importants du Pacte, ou conserver une institution qui sauvegarde son unité fragile, mais rester en dehors de la nouvelle Société internationale.

La Suisse peut avoir besoin de la France pour soutenir l'une et l'autre de ces deux prétentions. La neutralité n'est pas très sympathique à Paris et dans les milieux où s'ébauche la Société des Nations, et l'idée d'incompatibilité commence à apparaître. C'est alors qu'intervient le premier voyage à Paris du Président de la Confédération, M. Ador, voyage qui fut, sans que l'on en puisse déterminer le résultat absolument précis, d'une importance certaine quant à la solution du problème capital qui se posait à la Suisse, mais qui n'a peut-être pas eu, quant aux zones franches, toute la signification qu'on a cru pouvoir lui attribuer.

M. Ador était venu résoudre d'abord la grave question de la neutralité et ensuite, accessoirement, celle des zones franches. Il aurait donné son accord à un marché qui aurait comporté de la part de la Suisse la promesse d'abandonner la neutralité militaire de la Savoie du Nord et la promesse de consentir à l'abrogation des zones franches, de la part de la France l'engagement d'appuyer une reconnaissance nouvelle, générale et renforcée de la neutralité helvétique.

De ces pourparlers il n'est resté aucune trace. Si M. Ador a donné son acceptation à la proposition française d'abro-

1. Victor Bérard, II, p. 449.

ger notamment les zones franches — ce qui n'est pas impossible du tout — cette acceptation n'apparaît nulle part et c'est en vain que l'on en chercherait le moindre signe. Loin de nous l'idée de considérer un tel consentement comme invraisemblable car la Suisse attachait une très grande importance au maintien de la neutralité, elle était à ce stade de préoccupation et d'inquiétude où l'abandon des zones franches pouvait lui paraître léger s'il était payé d'un tel résultat. C'est même à ce moment là qu'il faut se replacer si l'on veut apprécier la vraisemblance d'une telle acceptation, et comprendre comment il se fait qu'une fois les avantages du Traité de Paix obtenus, la Suisse a pu, sinon reprendre le consentement qu'elle avait donné, du moins opposer, pour la première fois, avec rigueur, son refus d'abroger.

Rapprochons les dates : c'est au moment où la Suisse a acquis la certitude que sa neutralité est reconnue et déclarée compatible avec le Pacte comme « engagement international pour le maintien de la paix, c'est à la fin d'avril, qu'ayant à fournir des compensations aux avantages qu'elle obtient, elle retire du plateau de la balance où elle a déjà mis la neutralité militaire de la Savoie, l'abandon des zones franches ou, à tout le moins, se refuse nettement à l'y faire figurer.

Politique très habile et d'utilisation complète des événements. Du 14 janvier au 2 mai on ne trouve qu'une seule note suisse, celle du 17 février ; elle affecte une ignorance surprenante à l'égard des désirs et des projets français, elle feint de n'avoir pas compris quelle portée la France entend donner à la modification du régime des zones. S'agirait-il du transfert des douanes à la frontière ou simplement d'un aménagement nouveau du régime des échanges ? Nous retrouverons dans la note du 5 mai cette équivoque

sur laquelle la Suisse jouera jusqu'à la dernière minute, elle est en germe dans la note du 17 février, comme si le moindre doute pouvait naître quant au sens des mots que les notes françaises emploient à plusieurs reprises pour exprimer la volonté de la France d'abroger. « Il serait précieux au Gouvernement Fédéral de savoir quels sont les désirs du Gouvernement de la République et dans quel sens il souhaiterait un changement de la situation actuelle. La complexité du problème que soulève la question des zones est en effet si grande qu'il y aurait, semble-t-il, intérêt à ce que les deux parties se trouvent dès à présent en situation de travailler dans un esprit de compréhension aussi large que possible en vue d'une solution satisfaisante et équitable de cette question pour les deux pays » (1).

La réponse ne se faisait pas attendre ; le 24 février le Gouvernement français, confirmant sa note du 18 décembre, disait expressément : « Il s'agit de *substituer* au régime des zones franches un régime conforme aux idées et aux besoins modernes, en tenant compte de la position géographique respective des régions intéressées, et basé sur une juste réciprocité » (2).

Sur ces entrefaites, M. Ador avait quitté Paris tandis que le Président Wilson était parti en Amérique afin de s'éclairer sur la réaction de l'opinion américaine à l'égard de son projet de Société des Nations.

A quoi M. Ador s'était-il engagé au juste pendant son séjour à Paris ? Mis en cause au Sénat français, lors de la ratification du compromis d'arbitrage, en mars 1928, il fit quelques jours après, au *Journal de Genève*, les déclarations suivantes : « MM. Fernand David et Victor Bérard

1. *Annexes au Mémoire français*. Annexe 29 au n° 2, p. 676.

2. *Annexes au Mémoire français*. Annexe 30 au n° 2, p. 676 et 677.

m'ont l'un et l'autre fait jouer un rôle en complète contradiction avec les faits. Je suis obligé de rappeler qu'à mon arrivée à Paris en 1919 MM. Pichon, Ministre des Affaires Etrangères, Laroche, et Dustata. ambassadeur à Berne, m'ont informé de la remise très prochaine du Traité de Paix à l'Allemagne et m'ont soumis un article concernant la Suisse. J'ai immédiatement fait observer qu'il était inadmissible, quelle que fût la brièveté du temps dont on disposait, d'insérer dans le Traité de Paix des clauses concernant la Suisse, qui n'était pas partie au traité, sans son consentement préalable.

« Dans les conversations qui suivirent, la confirmation de la neutralité de la Suisse et l'éventualité de la renonciation de la Suisse à la neutralité militaire de la Savoie... ne soulevèrent pour ainsi dire aucune discussion.

« Je demandai en revanche, et j'obtins, que la question des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex — question que mes interlocuteurs considéraient d'ailleurs comme secondaire — fût mise à part. A cet égard je n'ai pas admis un seul instant que le deuxième alinéa de l'actuel article 435 supprimât ou qu'il eût pour objet de faire supprimer les zones franches...

« A aucun moment ni dans aucune circonstance je n'ai pris d'engagement relatif à la suppression, immédiate ou ultérieure, des zones franches. Toute interprétation de mes paroles et de ma conduite qui serait contraire à ce qui précède est fantaisiste ou inexacte ».

Qui faut-il croire ? La vraisemblance, sinon la probabilité d'une promesse faite en vue d'obtenir un avantage considérable, lutte ici contre le crédit exceptionnel dont jouissait toutes les affirmations du Président Ador. Sa très grande probité, les immenses services rendus par lui comme Pré-

sident de la Croix-Rouge internationale, tendraient à faire de lui l'arbitre de cette querelle, si le désintéressement qu'il manifestait toujours, et notamment dans une action généreuse universellement admirée, n'avait pu fléchir en partie devant l'intérêt de son pays. Quoi qu'il en soit nous n'avons aucune preuve que sa loyauté se soit trouvée en défaut, nous sommes en présence d'affirmations contradictoires et incontrôlables, et le devoir du juriste est d'être à l'égard des uns et des autres également sceptique. Faute d'éléments suffisants nous ne saurions donc ajouter foi aux uns plutôt qu'aux autres et force nous est de revenir aux seuls faits connus et certains de cette laborieuse négociation.

Deux faits sont hors de doute : le Gouvernement français veut abroger les zones et il demande à la Suisse de consentir à cette abrogation. Il a peut-être hésité un instant sur l'opportunité de solliciter le consentement de la Suisse. A la première séance de la commission interministérielle, le 13 février, M. Laroche explique en effet que, pour atteindre le but poursuivi, deux procédures sont possibles :

« La première consiste à porter la question d'abord devant la Conférence, puis, après avoir fait effacer les stipulations de 1815, de se tourner vers la Suisse, en la mettant en présence du fait accompli.

« La seconde consisterait d'abord à fixer les bases du régime nouveau puis à négocier avec la Suisse un accord sur ces bases, enfin à faire entériner cet accord par le Congrès, en obtenant le désintéressement des Puissances signataires de l'Acte de Vienne.

M. Laroche préfère la seconde méthode qui ménagerait

1. « Commission spéciale, comprenant disait la note française du 6 février, des représentants des diverses administrations compétentes, ainsi que des régions intéressées, pour étudier les bases sur lesquelles le Gouvernement de la République pouvait négocier à ce sujet. »

les susceptibilités de la Suisse, et qui, dans l'accord à conclure, ne mettrait en face de nous qu'un seul contractant » (1).

Le choix de cette méthode peut être interprété d'une part comme un engagement ou tout au moins une assurance du Gouvernement français de prendre l'avis de la Suisse quant à l'abrogation des zones franches et comme conséquence logique de ne pas réclamer l'abrogation si la Suisse s'y oppose ; d'autre part comme la reconnaissance indirecte d'un droit de la Suisse au maintien des zones.

Cette prétendue reconnaissance implicite d'un droit, les Mémoires et plaidoiries suisses n'ont pas manqué de la faire valoir (2). Mais on peut objecter que M. Laroche hésite précisément entre deux procédures et que s'il se décide en faveur d'une consultation de la Suisse, c'est beaucoup plus semble-t-il pour deux raisons, l'une de courtoisie diplomatique qui lui fait juger *désirable* l'accord de la Suisse, l'autre, de commodité dans les négociations qui lui fait préférer la conclusion d'un Traité à deux, une fois l'abrogation obtenue. La preuve en est le dernier alinéa de la déclaration : « la seconde méthode ménagerait les *susceptibilités* de la Suisse, et dans l'accord à conclure ne mettrait en face de nous qu'un seul contractant ».

Il nous paraît par conséquent assez risqué de déduire de cette déclaration la conclusion que le consentement de la Suisse a été considéré comme *juridiquement nécessaire*. La question de savoir s'il l'était effectivement reste entière, et sur ce point l'indécision de nos diplomates de l'époque peut paraître assez grande. Mais la volonté bien déterminée du

1. Victor Bérard. Genève, *La France et la Suisse*, t. II, p. 454.

2. Mémoire suisse. Annexe n° 43, p. 1265, dans le même sens Réplique suisse, p. 2188.

Gouvernement français de supprimer les zones ne rencontrait à ce moment-là aucune opposition de la part de la Suisse. Le problème capital de la neutralité helvétique n'était pas résolu, le Président Wilson poursuivait son enquête aux Etats-Unis.

Aussi la commission interministérielle n'hésitait-elle pas à discuter dans sa séance du 20 février un avant-projet de convention franco-suisse comportant la douane française à la frontière. Le 7 avril elle se réunissait à nouveau et adoptait un avant-projet de loi fixant le nouveau régime douanier des « anciennes » zones franches. (1).

Dans l'intervalle le Président Wilson était rentré d'Amérique, il avait mesuré les préventions très grandes de certains milieux contre le projet de Pacte (2), il avait acquis la certitude que ce projet, avec les obligations qu'il imposait devait être rendu conciliable avec la doctrine de Monroë. Cette nécessité d'ouvrir une brèche dans la nouvelle construction pour permettre au particularisme américain d'y prendre sa place était pour les neutres, et notamment pour la Suisse, l'occasion inespérée de prétendre eux-mêmes à une autre exception en faveur de la neutralité.

Le projet de Pacte, élaboré le 10 avril, comprenait deux articles qui évidemment étaient incompatibles avec la neutra-

1. Victor Bérard, II, p. 460. Voici les deux premiers articles qui nous intéressent :

ART. 1^{er}. — La ligne des douanes établie à la limite intérieure de l'arrondissement de Gex et du département de la Haute-Savoie, conformément au décret-loi du 12 juin 1860 et des lois des 29 mars 1897 et 30 mars 1899, est reportée à la frontière géographique de ces territoires.

ART. 2. — Sous réserve des exceptions prévues à l'article 3 ci-après, les territoires sus-visés sont placés pour les douanes et, d'une manière générale pour tous les impôts indirects, sous le même régime que le reste de la France. Sont abrogés les textes énumérés ci-dessus ainsi que toutes les dispositions antérieures contraires au présent article.

2. M. le Professeur de La Pradelle à son cours de Doctorat, 1928-1929.

lité : l'article X qui faisait effectivement à chacun des membres de la Société des Nations un devoir de respecter et de *maintenir* l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les autres ; l'article XVI qui obligeait et oblige tous les membres à se prêter mutuellement une *assistance* à la fois économique et financière en cas d'agression.

Mais le Président Wilson avait fait insérer l'article 21 : « les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroë, qui assurent le maintien de la paix ne seront considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte ».

Dès lors la Suisse se trouvait forte pour invoquer en faveur de sa neutralité — dont elle réclamait le maintien — le privilège reconnu aux « engagements internationaux pour le maintien de la paix ». De son côté la France pouvait, en retour de l'appui qu'elle donnerait à une telle prétention, obtenir l'abandon de *toutes* les zones neutres et franches. Nous allons voir que la France sut proposer le marché, mais ne sut pas le maintenir dans son équilibre total et définitif. Elle resta inflexible et d'ailleurs obtint assez facilement satisfaction quant à la zone neutre, mais elle céda, partiellement au moins, à l'opposition, plus décidée de la Suisse, à l'égard des zones franches.

C'est contre cette apparente capitulation d'ailleurs équivoque et incomplète que la Commission interministérielle protesta, lors de la note suisse du 5 mai, obligeant le Quai d'Orsay à revenir sur la renonciation qu'il avait faite d'une abrogation explicite du régime de 1815. C'est pour reprendre une manœuvre manquée et réparer une faute de tactique que la note française du 18 mai est intervenue sur la pression d'influences extérieures.

La France n'avait jamais cessé de vouloir abroger. La moitié du texte de l'article 435 consacré aux zones franches en témoigne, lorsqu'il déclare, en termes non équivoques, que les stipulations de 1815 ne correspondent plus aux circonstances actuelles. Ainsi l'intention française d'abroger, persévérante malgré tout, est à peine contredite, à peine démentie par la renonciation toute provisoire, plus littéraire que réelle, d'abroger le régime de 1815. Ainsi la note française du 18 mai est, beaucoup plus qu'une contradiction et un retour en arrière, l'affirmation réitérée et persévérante, sinon tout à fait logique, d'une intention qui reste la même, l'étape nouvelle d'une politique fidèlement suivie.

Revenons à la fin d'avril. L'instant est solennel pour la Suisse. Il va falloir jouer serré et ne pas gaspiller les munitions. Si la zone neutre suffit à payer la France de l'appui qu'elle donne au maintien de la neutralité, à quoi bon sacrifier les zones franches. M. Ador revient à Paris. L'exigence suisse relative à la neutralité perpétuelle passera la première sous forme d'amendement au premier projet français d'article 435 ; le refus de consentir à l'abrogation viendra *après*, quand il sera bien évident que la bonne volonté de la France, devenue presque un engagement et par ailleurs renforcée par l'appui désormais énergique du Président Wilson, ne pourra plus se refuser.

Le Gouvernement français envoie à Berne le 26 avril un projet de convention qui organise un régime nouveau des échanges sur la base de la douane française à la frontière (1). Il écrit : « Le Gouvernement de la République est certain que le régime ainsi établi sur une juste réciprocité et sur

1. *Annexes au Mémoire français*. Annexe 32 au n° 2, p. 678.

l'existence de conditions géographiques spéciales *remplacera* avantageusement *le régime suranné des zones franches* et contribuera grandement à développer les relations amicales entre les deux pays notamment en ce qui concerne les rapports des régions spécialement intéressées.

« A ce propos le Gouvernement français croit devoir faire connaître au Gouvernement fédéral qu'il lui paraît indispensable de profiter de la réunion à Paris des délégués des Puissances pour faire constater dans le Traité de Paix avec l'Allemagne, *la caducité des servitudes* imposées à la France en 1815, en ce qui concerne la zone neutralisée aussi bien que les zones franches de la Savoie et du Pays de Gex (1).

« Le Gouvernement français serait particulièrement heureux de recevoir d'urgence l'assurance que le Gouvernement suisse, appréciant le caractère tout amical de cette communication, s'associe à lui pour reconnaître que les régimes séculaires de pays voisins, dont le caractère cordial s'est affirmé solennellement pendant la guerre qui prend fin, ne peuvent que gagner à la disparition de clauses *surannées* avantageusement *remplacées* par un régime conventionnel librement consenti, plus souple et adapté aux exigences modernes » (2).

Il est difficile de trouver une expression plus claire et plus précise des intentions de la France au moment où s'ouvre la dernière phase des négociations (2). Si la Suisse n'a pas

1. Dans sa note du 28 avril, le surlendemain par conséquent, l'Ambassade de France disait la même chose au Département politique fédéral : « L'institution des zones franches ne répond plus à la situation actuelle. Le Gouvernement français est persuadé que ses relations futures avec le Gouvernement fédéral se ressentiront heureusement du fait que la Suisse sera venue apporter spontanément son témoignage de la caducité des stipulations devenues une entrave au développement normal des rapports politiques et économiques entre les deux pays. » (*Annexes au Mémoire français*, n° 33, p. 684.)

2. Là encore on peut trouver dans les termes employés, plutôt l'idée de *l'opportunité politique* du consentement de la Suisse que l'idée de sa *nécessité juridique*.

consenti réellement par la bouche de M. Ador, à la suppression des zones franches — bien qu'on l'ait soutenu avec une certaine vraisemblance mais il est vrai sans fournir de preuves — du moins n'a-t-elle fait jusqu'à présent aucune opposition ouverte au désir de supprimer les zones que la France a plusieurs fois manifesté et qu'elle a même concrétisé dans un projet de loi et dans un projet de convention. Nous savons pourquoi et nous allons voir naître cette opposition.

LE 1^{er} PROJET D'ARTICLE. — Le lendemain 29 avril, M. Pichon soumet à M. Ador un projet d'article ; il est ainsi conçu :

« Zones neutres et zones franches. Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent que les stipulations des Traités de 1815 et des conventions, déclarations et autres actes complémentaires relatifs à la zone neutre de la Savoie et aux zones franches de la Savoie et du Pays de Gex, ne correspondent plus aux circonstances actuelles. En conséquence, ces stipulations sont et demeurent abrogées et la France pourra régler, d'accord avec la Suisse, le régime de ces territoires, dans les conditions jugées opportunes par les deux Pays (1). »

Comme on le voit ce projet ne contient aucune disposition en faveur des garanties que la Suisse attend du Traité de Versailles quant au maintien de sa neutralité et quant à la compatibilité de cette neutralité avec les exigences du Pacte. Les pourparlers oraux qui ont lieu à Paris doivent comporter de la part des négociateurs suisses une réclamation contre cette lacune car le 30 avril le projet suivant est rédigé (2) :

LE 2^e PROJET. — « Les Hautes Parties Contractantes, *tout en déclarant ne pas vouloir modifier les garanties stipulées en faveur de la Suisse*

1. Cette phase est à la fois rapide et compliquée, elle se déroule à Berne et à Paris ; pour mieux dégager les grandes lignes, nous nous sommes résignés à laisser de côté de nombreux détails.

2. Nous mettons en italique l'incidente ajoutée.

par les *Traités de 1815*, reconnaissent cependant que les stipulations de ces Traités et conventions, déclarations et autres actes complémentaires relatifs à la zone neutre de la Savoie et aux zones franches de la Savoie et du Pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles. En conséquence ces stipulations sont et demeurent abrogées et la France pourra régler, d'accord avec la Suisse le régime de ces territoires dans les conditions jugées opportunes par les deux pays (1). »

La partie est-elle gagnée par la Suisse ? Pas tout à fait. Il n'est pas dit dans ce texte que la neutralité helvétique est un engagement international pour le maintien de la Paix ». Le Conseil fédéral rompt enfin le silence qu'il observe habilement depuis le 17 février. Par une note du 2 mai, il propose lui-même la formule déjà employée par le Pacte à l'égard de la doctrine de Monroe, en insistant sur la nécessité d'affirmer solennellement l'intégrité et l'inviolabilité du territoire suisse. Mais, en même temps, dans cet échange de bons procédés qui prend corps enfin dans un texte, il limite sa contrepartie à l'abrogation de la *seule* zone neutre (2). Il précise que sa prestation se bornera là, il retire les zones franches du marché ou tout au moins répond *pour la première fois* aux *prétentions* françaises qui ont toujours été de lui les deux choses, que la question des zones franches doit être traitée séparément.

« En ce qui concerne la demande de la France relative à la zone neutralisée de la Savoie, le Conseil fédéral, dans son vif désir de donner à la France une preuve de sincère amitié et de confiance, est prêt à renoncer, en sa faveur, au maintien de cette servitude, toutefois sous réserve de la ratification de l'Assemblée fédérale, seule compétente aux termes de la Constitution Suisse.

« Le Conseil fédéral sera d'autant plus fort pour obtenir le con-

1. *Annexe au Mémoire français*, n° 35, p. 687.

2. L'indication que l'abandon de la neutralité de la Savoie est consenti en échange du maintien de la neutralité helvétique est expressément renouvelée au début de la note suisse du 5 mai.

sementement du pouvoir législatif à la déclaration sus-mentionnée, que les Puissances actuellement réunies à Paris auront renouvelé et confirmé la Déclaration du 20 novembre 1815 portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse ainsi que de l'intégrité et de l'inviolabilité de son territoire.

« En conséquence le Conseil fédéral ne verrait pas d'inconvénient en ce qui le concerne et sous réserve de la ratification précitée des Chambres fédérales, à ce qu'une disposition de la teneur suivante fut insérée dans le Traité de Paix :

« Les Hautes Parties Contractantes, tout en reconnaissant et en confirmant les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les traités de 1815, notamment en ce qui concerne sa neutralité perpétuelle l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la Paix — admettent, d'autre part, que les stipulations de ces traités et conventions, déclarations et autres actes complémentaires relatifs à la zone neutralisée de la Savoie ne correspondent plus aux circonstances actuelles. En conséquence la France pourra, d'un commun accord avec la Suisse déclarer abrogées les stipulations relatives à cette zone

« Le Conseil fédéral ne manquera pas d'examiner, dans l'esprit le plus amical, la demande sus-mentionnée de la France relative aux Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, mais il est nécessaire qu'avant de se prononcer, il ait eu le temps indispensable de faire étudier les propositions de la commission française et de consulter les régions suisses plus spécialement intéressées.

« C'est pour ces raisons que le Conseil fédéral serait particulièrement heureux de voir le Gouvernement français renoncer à faire mention des zones franches dans le Traité de Paix. (1) »

La France ne pouvait accepter le texte que proposait cette note. D'une part il ne contenait pas l'abrogation de la zone neutre, mais rendait simplement cette abrogation possible par un accord franco-suisse. D'autre part il n'était même plus question du tout des zones franches, si bien que toute solution à ce dernier égard continuait à dépendre du consentement de tous les signataires réunis de 1815 (2).

1. *Annexes au Mémoire français*, n° 36, p. 687 et 688.

2. Or la note française du 29 avril (M. Pichon à M. Ador) disait :
« Le Gouvernement de la République désire profiter de l'occasion qui

LE 3^e PROJET. — Dans un nouveau projet d'article, envoyé le 3 mai par le Quai d'Orsay au Chargé d'Affaires de France à Berne, — et dont copie fut remise le lendemain, par ce dernier, au Département politique fédéral — le gouvernement français rétablissait la formule supprimant la zone neutre. Par ailleurs il n'acceptait point de ne pas faire mention des zones franches dans le Traité mais il cédait sur le chapitre de l'abrogation explicite par le traité lui-même. Il retirait en effet de la phrase consacrée aux zones franches la formule d'abrogation expresse dont il continuait à exiger l'insertion pour la zone neutre. Voici le texte de ce 3^e et avant dernier projet :

« Les Hautes Parties Contractantes tout en déclarant ne pas vouloir modifier les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les Traités de 1815 reconnaissent cependant que les stipulations de ces traités et des conventions, déclarations et autres actes complémentaires relatifs à la zone neutre de la Savoie ne correspondent plus aux circonstances actuelles ; en conséquence ces stipulations sont et demeurent abrogées.

« Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent de même que les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Savoie et du Pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles et qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires dans les conditions jugées opportunes par les deux pays (1). »

Le souci de ne pas mécontenter la Suisse et en même temps celui de faire reconnaître tout de même la désuétude des zones franches cheminent côte à côte dans ce texte. La volonté de la France d'abroger, si souvent exprimée, se mani-

s'offre à lui pour faire disparaître le caractère imprimé en 1815 à un régime économique qui s'accommode mal d'être subordonné à la décision de plusieurs Puissances non directement intéressées... » (*Annexes au Mémoire français*, n° 34, p. 686.)

1. Mémoire suisse, p. 874. Réplique suisse, p. 2177 et 2263.

feste encore par la déclaration de non conformité aux circonstances actuelles et si cette déclaration cesse d'être accompagnée de son effet normal et logique, l'abrogation, du moins cet effet, sans être prononcé expressément, ne cesse-t-il pas d'apparaître comme naturel et nécessaire (1).

Mais il était bien évident qu'à vouloir ainsi concilier les deux thèses on aboutissait à une équivoque. Le texte abrogeait-il ou n'abrogeait-il pas ? Une rédaction aussi défectueuse ne peut s'expliquer, comme l'a dit M. Briand, que par l'extraordinaire « bousculade » dans laquelle furent rédigées les conditions de paix (2). « On avait attendu patiemment tant qu'on avait pu croire que les négociations devant la Conférence ne portaient encore que sur l'élaboration des préliminaires et qu'en un second acte on établirait les clauses du Traité définitif ; il avait alors semblé préférable de n'insérer les dispositions relatives aux zones neutres et franches que dans ce traité, mais on constatait qu'en réalité ces préliminaires devenaient l'Acte proprement dit et qu'il fallait y insérer les dispositions franco-suissees » (3).

LE TEXTE DÉFINITIF. — On était au 4 mai et le traité définitif allait être soumis à l'Allemagne le 7. M. Ador emporte à Berne la quatrième et dernière rédaction qui sera celle du Traité de Versailles ; elle est ainsi conçue (4) :

« Les Hautes Parties Contractantes, tout en reconnaissant les garanties stipulées en faveur de la Suisse par le Traité de 1815 et notamment l'Acte du 20 novembre 1815, *garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix*, constatent cependant que les stipulations de ces traités et conventions, déclara-

1. C'est ce qu'a très bien exprimé l'un des juges dissidents, M. Pessoa, Ordonnance, 19 août 1929, p. 50.

2. Chambre des Députés. Séance du 16 juillet 1926, *J. O.*, p. .

3. Victor Bérard, II, p. 475.

4. Mémoire suisse, p. 824 à 874. Nous mettons en italique les additions ou modifications apportées au texte précédent du 3 mai.

tions et autres actes complémentaires relatifs à la zone neutralisée de la Savoie, telle qu'elle est déterminée par l'alinéa 1 de l'article 92 de l'Acte final du Congrès de Vienne, et par l'alinéa 2 de l'article 3 du Traité de Paris du 20 novembre 1815 ne correspondent plus aux circonstances actuelles. En conséquence, *les Hautes Parties Contractantes prennent acte de l'accord intervenu* entre le Gouvernement français et le Gouvernement suisse pour l'abrogation des stipulations relatives à cette zone qui sont et demeurent abrogées.

« Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent de même que les stipulations des Traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles et qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord le régime de ces territoires dans les conditions jugées opportunes par les deux pays. »

Ce texte est remarquable à trois points de vue. D'abord, il déclare la neutralité helvétique comptatible avec le Pacte comme « engagement international pour le maintien de la Paix ». Ensuite, au lieu de dire que la neutralité de la Savoie du Nord est purement et simplement abrogée, il « prend acte de l'accord intervenu entre le Gouvernement français et le Gouvernement suisse pour l'abrogation des stipulations relatives à cette zone ». Enfin, l'article est divisé en deux alinéas de telle sorte que la question des zones franches est mise à part et en quelque sorte définitivement exclue du marché où se font équilibre, d'un côté le renouvellement de la neutralité helvétique, de l'autre l'abandon de la neutralité de la Savoie.

De la modification ainsi apportée à la formule qui règle le sort de la zone neutre, autant que de l'éloignement en un autre paragraphe de la formule qui concerne les zones franches, on peut déduire que, par rapport au projet précédent, se trouve accentuée la différence de traitement que les Parties entendent faire subir d'un côté à la zone neutre et de l'autre aux zones franches.

Déjà le retrait opéré le 3 mai de la formule qui, dans les 2 projets des 28 et 30 avril, abrogeait les zones franches (en même temps et au même titre que la zone neutre), déjà le retrait de la formule d'abrogation laissait dans l'indécision l'effet qui doit s'attacher à la constatation d'après laquelle les stipulations anciennes, eu égard aux zones franches, ne correspondent plus aux circonstances actuelles. Mais cette fois, le parallélisme qui subsiste dans la constatation de la désuétude, semble se doubler d'un parallélisme dans la manière dont doit se réaliser l'effet attaché de part et d'autre à une telle constatation.

Pour la zone neutre on parle *d'accord actuel*, pour les zones franches il y aura lieu à un *accord futur*.

LA NOTE SUISSE DU 5 MAI. — Il ne reste plus qu'une précision à donner pour que la thèse suisse triomphe : non seulement la déclaration de non-conformité aux circonstances actuelles n'a pas la même portée, la même conséquence, dans la deuxième alinéa que dans le premier, mais elle n'a même pas la même signification.

Cette précision reste nécessaire en effet, si l'on veut enlever toute espèce de doute quant à l'effet non-abrogatif, actuel ou futur, d'une telle constatation. Le but fondamental de la note suisse du 5 mai est d'obtenir ce résultat. Et le fait que la dite note est intervenue prouve en tout premier lieu que l'effet normal, logique, naturel, d'une telle constatation est bel et bien l'abrogation, soit en effet que le débiteur de l'obligation désuète soit fondé, grâce à elle, à se considérer comme implicitement dégagé, soit que la constatation dont il s'agit fasse aux parties un devoir d'abroger dans l'avenir.

« Le Conseil Fédéral déclare faire les plus expresses ré-

serves en ce qui concerne l'interprétation à donner à la déclaration mentionnée au dernier alinéa de l'article ci-dessus à insérer dans le traité de Paix, où il est dit que les stipulations des Traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches ne correspondent plus aux circonstances actuelles ».

« Le Conseil Fédéral ne voudrait pas en effet que de son adhésion à cette rédaction il put être conclu qu'il se rallierait à la suppression d'une institution ayant pour but de placer des contrées voisines au bénéfice d'un régime spécial approprié à leur situation géographique et économique et qui a fait ses preuves.

« Dans la pensée du Conseil fédéral, il s'agirait non pas de modifier la structure douanière des zones, telle qu'elle a été instituée par les Traités susmentionnés, mais uniquement de régler d'une façon mieux appropriés aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées. »

Ainsi, par le maintien de l'expression « ne correspondent plus aux circonstances actuelles », la volonté de la France d'abroger le système de 1815 n'avait pas capitulé *tout à fait* devant les résistances du gouvernement fédéral, elle avait survécu aux trois amendements apportés au texte. Toute l'équivoque de l'article 435 repose sur cette concurrence de deux volontés contraires, celle de la France et celle de la Suisse ; et le Conseil fédéral a si bien compris le danger d'une déclaration de désuétude frappant les zones franches — même non suivie d'abrogation — qu'il a éprouvé le besoin de refuser à la formule employée, pourtant d'une clarté absolue, le seul sens qu'elle puisse avoir : la caducité des stipulations de 1815. « Dans la pensée du Conseil Fédéral il s'agirait non pas de modifier la *structure* douanière des zones

telle qu'elle a été instituée par les traités sus-mentionnés, mais uniquement de régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées ».

Mais il est bien évident que ce qui est désuet, donc caduc, ce n'est pas le régime des échanges sur la base du recul des douanes, mais le recul des douanes lui-même, c'est-à-dire l'existence même de la zone franche. Le texte le dit formellement, et le nier c'est nier l'évidence. Le texte dit : « *Les stipulations de 1815 ne correspondent plus aux circonstances actuelles* » il ne dit pas que les dispositions des dernières conventions commerciales, (celle de 1881 pour la Haute-Savoie et le règlement de 1906 pour le Pays de Gex) seraient avantageusement remplacées par de plus modernes.

La note suisse du 5 mai parvint au Quai d'Orsay le 6, à midi un quart (1). S'aperçut-on, dans l'extrême précipitation des derniers préparatifs, de la gravité des réserves qu'elle contenait ? Sans aucun doute, mais le temps manquait pour répondre à la Suisse, puisque la remise des conditions de Paix à l'Allemagne devait avoir lieu le lendemain matin. Les bureaux transmirent la note aux Juristes du Comité de rédaction qui conseillèrent de l'insérer à la suite du projet d'article. Le jour de la remise du Traité à l'Allemagne elle figurait donc comme seule annexe à l'article 435.

L'INTERVENTION DE LA COMMISSION INTERMINISTÉRIELLE.

— « Le 14 mai, après une longue semaine d'hésitation, nos diplomates se décidaient à communiquer la note fédérale du 5 mai à la Commission interministérielle des zones. L'insertion, qu'en « raison de l'urgence » ils en avaient faite aux

1. Victor Bérard, II, p. 495.

aux Préliminaires de paix, rencontrait la critique la plus vive de la part des représentants de l'Ain et de la Haute-Savoie... La Commission unanime ne voulait pas laisser le Gouvernement suisse sur cette note et exigeait que l'on met fin à toutes les incertitudes au sujet de nos droits et de nos revendications. Le Président invitait donc le représentant des Affaires étrangères, M. Laroche, à présenter, dès le début de la première séance, un texte de réponse à la note suisse, dont les réserves étaient reconnues inacceptables à l'unanimité. La prochaine réunion était fixée au 16 mai (1) ».

M. Laroche plaida les circonstances atténuantes : « on avait été pris de court ; il avait fallu présenter aux Puissances un texte qui eût l'assentiment du Gouvernement fédéral, afin d'éviter toute discussion, et même tout refus de leur part. M. Laroche calmait de son mieux les inquiétudes de la Commission. Il la priait de ne pas s'alarmer des réserves de Berne : elles n'avaient été rédigées et envoyées, disait-il, que pour endormir les appréhensions des Chambres Fédérales ; la France obtiendrait sûrement de prochaines négociations le droit de reporter sa ligne de douanes à la frontière nationale... M. Laroche promettait enfin que Paris ferait connaître à Berne, par une note explicite, que la France n'acceptait pas les réserves fédérales : c'était depuis longtemps l'avis du Ministère » (2).

Que serait-il advenu si le Gouvernement français n'avait pas rédigé cette note ? La note suisse du 5 mai, annexée seule à l'article 435, eût constitué l'interprétation souveraine de l'article. Mais le Gouvernement français pouvait prétendre, à juste titre, à refuter le sens manifestement inexact que le Gouvernement suisse attribuait à la déclaration

1. Victor Bérard, II, p. 492.

2. *Id.*, p. 493.

selon laquelle les stipulations de 1815 « ne correspondaient plus aux circonstances actuelles », étant donné qu'à l'affirmation si souvent répétée par le Gouvernement français que le système était désuet, le Gouvernement fédéral n'avait jamais fait d'objection spéciale, pas plus qu'il n'avait, avant la fin d'avril, opposé de résistance ouverte à la volonté de la France de faire prononcer la caducité du régime.

Une autre question est de savoir si le Gouvernement français était en droit de revenir sur les concessions qu'il avait faites alors que les conditions de Paix étaient déjà remises à l'Allemagne. La Suisse répond non (1). La France prétend au contraire que c'était son droit, puisque le Traité n'était alors qu'un Projet. Nous nous rangeons à cette opinion. Cependant à l'encontre de la Commission interministérielle, justement inquiète, le Quai d'Orsay pensait que les choses iraient toutes seules. Même si, après avoir retiré du texte l'abrogation expresse, il fallait considérer que les zones franches subsistaient, ce ne pouvait être que provisoirement ; l'abrogation, pour n'être pas immédiate ni prononcée catégoriquement, ne s'en imposait pas moins comme une conséquence inévitable. L'optimisme de M. Laroche nous surprend beaucoup aujourd'hui, mais il s'explique assez bien si on le replace dans son cadre. M. Laroche n'avait pas très bien discerné les intentions de la Suisse pour la simple raison que celle-ci avait eu soin de les dissimuler jusqu'à la dernière minute, et puis peut-être aussi, n'avait-il pas encore, de l'habileté et de la ténacité du Gouvernement fédéral, toute l'expérience que dix années de discussions nous ont donnée.

1. *Mémoire suisse*, p. 824.

LA NOTE FRANÇAISE DU 18 MAI. — Il y avait quelque chose de contradictoire, après avoir renoncé à insérer une formule abrogeant expressément les zones, à soutenir que le texte, ainsi amputé, abrogeait tout de même. La note française du 18 mai ne trahit point, cependant, la difficulté extrême de concilier le mandat impératif de la Commission interministérielle avec l'abandon déjà consenti par le Ministère. Elle revient purement et simplement sur la concession faite. Tirant tout le parti possible de la reconnaissance solennelle de la désuétude, le Gouvernement français se considère comme dégagé de son obligation. Après avoir enregistré comme un effet certain de l'article 435 le désintéressement des Puissances, il se déclare rétabli dans son droit d'installer sa douane à la frontière politique. Il donne son accord au maintien en vigueur provisoire du régime de 1815, mais il entend bien que la convention à passer comportera obligatoirement, comme point de départ, la suppression de ce régime, et comme contenu un régime nouveau qui se substituera à l'ancien.

« Par une note en date du 5 mai dernier, la Légation de Suisse à Paris a bien voulu faire connaître au Gouvernement de la République française l'adhésion du Gouvernement fédéral au projet d'article à insérer dans le Traité de Paix entre les Gouvernements alliés et associés, d'une part, et l'Allemagne, d'autre part.

« Le Gouvernement français a pris très volontiers acte de l'accord ainsi intervenu, et, sur sa demande, le projet d'article en question, accepté par les Gouvernements alliés et associés, a été inséré sous le n° 435 dans les conditions de Paix présentées aux Plénipotentiaires allemands.

« Le Gouvernement Suisse a formulé, dans sa note du 5 mai sur cette question, diverses considérations et réserves.

« En ce qui concerne celles de ces observations qui sont relatives aux zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, le Gouvernement français à l'honneur de faire remarquer que la stipulation qui fait l'objet du dernier alinéa de l'article 435 est d'une telle clarté *qu'aucun doute ne saurait être émis sur sa portée*, spécialement en ce qui concerne le désintéressement qu'elle implique désormais à l'égard de cette question de la part des Puissances autres que la France et la Suisse.

« En ce qui le concerne, le Gouvernement de la République, soucieux de veiller sur les intérêts des territoires français dont il s'agit et à cet égard s'inspirant de leur situation particulière, ne perd pas de vue l'utilité de leur assurer un régime douanier approprié et de régler d'une façon répondant mieux aux circonstances actuelles les modalités des échanges entre ces territoires et les territoires suisses voisins, en tenant compte des intérêts réciproques.

« Il va de soi que *cela ne saurait en rien porter atteinte au droit de la France d'établir dans cette région sa ligne douanière à sa frontière politique*, ainsi qu'il est fait sur les autres parties de ses limites territoriales et ainsi que la Suisse l'a fait elle-même depuis longtemps sur ses propres limites dans cette région.

« Le Gouvernement de la République prend très volontiers acte, à ce propos, des dispositions amicales dans lesquelles le Gouvernement suisse se déclare prêt à examiner toutes les propositions françaises faites en *vue de l'arrangement à substituer au régime actuel desdites zones franches*, et que le Gouvernement français entend formuler dans le même esprit amical.

« D'autre part, le Gouvernement de la République ne doute pas que le *maintien provisoire du régime de 1815, relatif*

aux zones franches, visé par cet alinéa de la note de la Légation de Suisse du 5 mai, et qui a évidemment pour motif de ménager le passage du régime actuel au régime conventionnel, ne constituera en aucune façon une cause de retard à l'établissement du nouvel état de choses reconnu nécessaire par les deux Gouvernements. La même observation s'applique à la ratification par les Chambres fédérales prévue à l'alinéa a) du primo de la note suisse du 5 mai, sous la rubrique « zone neutralisée de la Haute-Savoie ».

Ainsi, dans toutes ces négociations on discerne un double jeu, chacun ayant lui-même deux faces. D'une part celui de la Commission interministérielle qui dicte au Quai d'Orsay une volonté bien arrêtée, mais plus ou moins difficile à suivre, et le Quai d'Orsay qui, devant les résistances soudaines de la Suisse, d'abord ne remplit son mandat qu'à moitié, puis, sur les remontrances de la Commission, reprend les concessions qu'il a faites. D'autre part le jeu du Département politique fédéral qui cherche à payer le moins cher possible les avantages du Traité de Paix et, pour cela, d'abord évite de s'opposer avant la dernière heure à un projet qu'il connaît fort bien depuis de nombreux mois, puis lorsqu'on peut croire une transaction réalisée entre son négociateur, M. Ador, et le Quai d'Orsay, ne retient de cette transaction que ce qui lui est favorable.

L'équivoque de l'article 435 avec ses annexes provient du jeu simultané de ces diverses influences.

LES PRÉCISIONS SUISSES DU 29 MAI. — Le Département politique fédéral ne pouvait rester sur la note française du 18 mai. Il tient à préciser et à confirmer dans une nouvelle note du 29, ses réserves du 5 : « Pour écarter tout malentendu entre les deux gouvernements sur l'interprétation à donner

aux conversations diplomatiques échangées entre eux jusqu'à ce jour, le Conseil fédéral, tout en se référant à ses notes des 2 et 5 mai dernier, croit devoir rappeler ce qui suit :

« Par le premier de ces documents, le Gouvernement fédéral avait prié le Gouvernement français de ne pas trancher dans un des articles du traité de Paix la question du régime des zones franches ; car il n'estimait pas pouvoir donner en temps utile son adhésion à des propositions qui venaient seulement de lui être soumises (1) en sorte qu'il n'avait pas eu le temps de les faire examiner ni de consulter à leur sujet les régions suisses plus spécialement intéressées.

« Le temps ayant effectivement manqué pour provoquer un échange de vues sur l'interprétation à donner à l'article proposé par le Gouvernement français, c'est par déférence pour lui et dans le désir de lui être agréable que, par sa note subséquente du 5 mai, le Conseil fédéral a donné, sous les réserves les plus formelles son adhésion au texte proposé par le Gouvernement français.

« Le Conseil fédéral maintient intégralement ses réserves qui, du reste, ont été insérées dans les actes de la Conférence. Ce point de vue est d'autant plus fondé que c'est dans le seul but d'obtenir le désintéressement des tierces Puissances signataires que le texte proposé par le Gouvernement français au sujet des zones franches a été inséré dans le Traité de Paix. Ce texte ne peut donc pas préjuger la question de fond, c'est-à-dire le contenu de la Convention à négocier entre le Gouvernement suisse et le Gouvernement français.

« Le Conseil Fédéral croit devoir rappeler notamment que

1. Le Gouvernement suisse fait allusion au projet français de convention du 26 avril, mais ce projet ne faisait que renouveler (en y ajoutant une proposition du règlement du régime des échanges) l'intention de supprimer les zones manifestées depuis le 18 décembre 1918.

l'article inséré dans le Traité de Paix ne confère nullement aux stipulations des traités de 1815 et autres actes complémentaires concernant les zones franches un caractère provisoire, mais ces stipulations restent telles qu'elles en vigueur et ne peuvent être modifiées ou remplacées que d'un commun accord entre la Suisse et la France » (1).

LA RÉPONSE FRANÇAISE DU 14 JUIN. — A cette note le Quai d'Orsay répondait le 14 juin : « le Gouvernement français croit devoir rappeler que la note du 5 mai a porté non pas sur le projet d'article visé dans la note du 2 mai, mais sur un texte nouveau concerté entre le Gouvernement français et le Président de la Confédération, en tenant compte non seulement des desiderata français sur les zones mais de l'importance que M. Ador attachait à la reconnaissance des garanties relatives à la neutralité suisse, stipulées en 1815. Le texte adopté par la note du 5 mai était ainsi le résultat d'une entente. D'autre part le Gouvernement de la République, en ce qui concerne son intention de maintenir le statu quo vis-à-vis de la Suisse jusqu'à la conclusion de la Convention envisagée, ne peut que se référer aux termes de sa note du 18 mai. Il croit devoir toutefois insister sur la nécessité d'aboutir le plus tôt possible à un résultat » (2).

Quoiqu'il en fût, il était trop tard pour se mettre d'accord et refaire un texte. Quelques jours après, le Traité de Paix, accepté par l'Allemagne, était signé. L'article 435 restait à double sens, chaque Partie le comprenant dans le sens qui lui était favorable. Le sort des zones franches oscillait entre deux interprétations que l'on n'avait pas craint,

1. *Annexes au Mémoire français*, n° 39, p. 827.

2. *Id.*, n° 40, p. 693.

malgré leur irréductible opposition, de joindre, en manière d'annexes, à l'article équivoque.

Deux choses seulement étaient certaines : les Puissances signataires de 1815 s'étaient désintéressées de la question, un accord devait être passé par la France et par la Suisse en vue d'établir un régime qui correspondit « aux circonstances actuelles ». Désormais, tout le différend va porter sur le point de savoir si ce régime nouveau comporte, d'abord, la suppression de l'ancien ou si, au contraire, l'ancien peut subsister en servant de base à un aménagement plus moderne des échanges.

Au premier projet français de convention du 26 avril — qui, déjà, faisait table rase du passé pour reconstruire sur le principe de la douane à la frontière — la Suisse n'opposa que bien plus tard un contre-projet. Ce dernier est du 15 octobre 1919 (1). Il part de cette idée que l'article 435 n'a pas délié la France de l'obligation de tenir ses douanes reculées (art. 1^{er}) et sur cette base inchangée, il admet une adaptation qu'il limite à la réciprocité à peu près complète des franchises. C'est, dans une certaine mesure, le rétablissement de la situation antérieure à 1849. Le Traité de Versailles aurait rendu à la France ce que la réforme douanière fédérale lui avait enlevé 70 ans plus tôt (2). Était-ce bien ce que l'article 435 avait voulu dire ?

La France n'a pas cessé de le contester (3). Les deux points

1. *Annexes au Mémoire suisse*, n° 26, p. 987.

2. Avec cette différence que la grande zone devenait conventionnelle et que si tous les produits suisse sentraient en zone en franchise, seuls les produits originaires des zones, entraient en Suisse en franchise.

Le surlendemain, le Gouvernement français avait déposé sur le bureau de la Chambre le premier projet de loi l'autorisant à établir le cordon douanier à la frontière politique.

3. Voir comme expressions particulièrement nettes des deux thèses opposées, d'une part la note française du 4 août 1920 ; d'autre part, la note suisse du 19 avril 1921 (*Annexes au Mémoire français*, n° 49, p. 700 et n° 52, p. 706).

de vue se sont opposés avec la même rigueur pendant tout le cours des négociations qui commencèrent le 27 janvier 1920 et qui, après avoir été interrompues et reprises plusieurs fois, aboutirent le 7 août 1921, à la signature d'une convention.

La thèse française triomphait *pratiquement*. La douane était transférée à la frontière, mais la Suisse avait soin de faire préciser par le préambule de cette convention qu'elle n'abandonnait point pour cela sa position juridique. Elle continuait à interpréter l'article 435 comme n'abrogeant pas. La suppression des zones était, non point l'effet d'une obligation, mais le résultat d'un marché dans lequel la suppression intervenait à titre de compensation économique.

Que la convention fût rejetée et la question de savoir si l'article 435 abrogeait ou n'abrogeait pas se reposerait dans toute son incertitude.

Le peuple suisse était investi, depuis le 30 janvier 1921, par une clause introduite à l'article 89 de la Constitution Fédérale, du droit d'accepter ou de rejeter, par referendum, les traités internationaux passés pour une durée supérieure à 15 ans. Il en fit usage comme on le sait pour rejeter la Convention du 7 août, à la suite d'une campagne dans laquelle l'intérêt de Genève, en tant qu'économique et local, ne fut pas toujours au premier plan (1).

1. La clause référendaire avait été adoptée par 390.000 voix contre 160.000.

La convention était rejetée par 407.372 voix contre 91.471 — Le Canton de Genève s'était prononcé par 8.607 *pour* et 8.979 *contre* — soit une majorité opposante de 372 voix. On comptait 21.000 abstentions.

CHAPITRE II

LE COMPROMIS D'ARBITRAGE

« Les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une décision arbitrale ou judiciaire, et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral ou judiciaire. » (Art. 13 du Pacte.)

Aussitôt que le peuple suisse eut rejeté la convention de 1921, il apparut que l'on n'arriverait à aucune solution par la voie amiable. Il s'en fallait pourtant que le Gouvernement français fut prêt à envisager le recours à l'arbitrage. Répondant à la note suisse du 19 mars 1923 qui l'avait officiellement averti du résultat du referendum, il contestait la validité de cet acte et demandait au Gouvernement suisse de lui confirmer son accord pour l'application de la convention de 1921 (1).

Cette prétention française de considérer comme dépourvu d'effet la consultation populaire du 18 février vaut la peine d'être examinée, elle s'appuyait sur un raisonnement juridique dont la fragilité n'apparaît peut-être pas immédiatement.

Elle se formulait ainsi : *le referendum était intervenu pour approuver ou rejeter un accord dont le principe avait été posé*

1. *Annexes au Mémoire français*, n° 56, p. 710 et n° 57, p. 711.

avant que la clause référendaire n'ait été introduite dans la constitution fédérale. Le principe de l'accord datait du 28 juin 1919, c'était l'article 435 : la modification constitutionnelle datait du 30 janvier 1921, elle était donc postérieure de deux ans. « L'Etat suisse, disait la note française du 21 mars, ne peut pas, sans contrevenir à l'engagement valablement pris et acquis, prétendre aujourd'hui, par une restriction de droit interne ultérieurement apportée aux pouvoirs du gouvernement fédéral, subordonner rétroactivement la convention prévue dans l'accord de 1919 à une condition non prévue dans le dit accord » (1).

A notre avis, pour dire si ce referendum était régulièrement intervenu il fallait répondre à deux questions : l'alinéa II de l'article 435 avait-il été approuvé par les Chambres fédérales ? Dans l'affirmative le dit article préjugait-il le contenu de la convention à intervenir ?

Or on sait qu'au moment de faire approuver l'alinéa I de l'article 435 énonçant l'accord pour l'abrogation de la neutralité militaire de la Savoie du nord, le Conseil fédéral n'avait pas jugé utile de demander aux Chambres l'approbation de l'alinéa II concernant les zones franches autrement que comme le simple désintéressement des Puissances (2). D'autre part il était manifeste que la question de savoir si l'article 435 préjugait ou ne préjugait pas le contenu de l'accord à intervenir, divisait les Parties depuis la signature de l'article 435.

Le Gouvernement suisse paraissait donc fondé à répondre : « Le Gouvernement français et le Gouvernement suisse ont conclu au sujet des zones franches, un accord dont l'article 435 du traité de Versailles a pris acte. Au moment

1. *Annexes au Mémoire français*, n° 57, p. 711.

2. Message 1143, p. 37.

même de la conclusion de cet accord, le Gouvernement suisse a expliqué dans sa note du 5 mai 1919 le sens essentiel qu'il lui attribuait. Cet accord n'obligeait pas définitivement les Parties aussi longtemps qu'il n'avait été approuvé par les instances compétentes d'après le droit constitutionnel interne de chaque pays. Or l'assemblée fédérale n'a jamais donné son approbation définitive à l'accord contenu dans l'article 435 du traité de Versailles et cette approbation ne saurait maintenant plus être donnée que sous réserve des droits que la constitution fédérale a reconnus au peuple souverain... Même si l'on pouvait admettre — ce que le gouvernement fédéral doit formellement contester — que l'accord concernant les zones franches mentionné dans l'article 435 du Traité de Versailles devint définitif par la seule approbation de l'assemblée fédérale, il n'en serait pas moins erroné de soutenir que la convention du 7 août 1921, négociée et conclue deux années plus tard, c'est-à-dire à un moment où la constitution suisse avait déjà introduit le referendum populaire pour certaines catégories de traités internationaux, pût être mise en vigueur sans la sanction tacite ou expresse du peuple » (1).

L'ACHEMINEMENT VERS L'ARBITRAGE. — Le sens et la portée de l'article 435 constituaient si bien le fond du débat que toute reprise utile des conversations diplomatiques semblait devoir comporter d'abord l'éclaircissement de ces deux points. Le gouvernement suisse eut le mérite de s'en apercevoir le premier et nous trouvons déjà dans sa note du 15 avril (2), l'ébauche la plus lointaine de l'idée qu'il se fera de l'arbitrage. « Les deux Gouvernements se sont dès l'ori

1. *Annexes au Mémoire français*, n° 58, p. 713.

2. *Id.*, n° 60, p. 715.

gine engagés dans un conflit d'interprétation dont témoignent notamment les deux notes annexées à l'article 435 du traité de Versailles... Or il paraît évident que ces négociations seraient vouées d'avance à un échec si les Parties n'étaient disposées à entreprendre un effort préalable pour chercher à élucider complètement la question de droit ». Mais le gouvernement suisse comptait encore sur la diplomatie pour interpréter l'article 435, et c'était une dernière illusion. De son côté le Gouvernement français qui s'était résigné au rejet de la convention de 1921 (note 27 mars) (1), acceptait le 17 avril (2) de reprendre la discussion.

Nous ne possédons que des renseignements très vagues sur cette ultime tentative de conciliation. Il ne paraît pas du tout d'ailleurs que les deux Parties aient été disposées à se faire la moindre concession. Le 27 juillet suivant le gouvernement français aurait proposé au gouvernement suisse de laisser de côté les questions de principe qui divisaient les deux pays (douanes de la frontière) et de répartir les matières de la convention de 1921 entre divers accords techniques (3). Le Gouvernement suisse n'aurait fourni aucune réponse ni suggéré lui-même aucune proposition (4).

Aussi tout ce que nous savons de cette période qui va du rejet de la convention au transfert des douanes françaises à la frontière, nous est-il appris sous forme d'allusion, par les notes échangées au moment de ce transfert.

Le 10 octobre — jour du décret qui fixait au 10 novembre suivant la mise en application de la loi du 16 février 1923 — le Gouvernement français, faisant état des vœux du Conseil général de la Haute Savoie, décidait de mettre fin à une

1. *Annexes au Mémoire français*, n° 59, p. 715.

2. *Id.*, n° 61, p. 717.

3. *Id.*, n° 62, p. 718.

4. *Id.*, n° 62, p. 718.

incertitude qu'il considérait comme préjudiciable aux intérêts des zones franches et informait le gouvernement fédéral qu'il allait procéder au transfert des douanes. C'est alors que le Gouvernement suisse tout en protestant contre l'annonce de cette mesure suggéra, pour la première fois, l'idée de recourir à l'arbitrage. « Le Gouvernement français disait-il, dans sa note du 17 octobre, n'est pas fondé à trancher en sa faveur et de sa propre autorité la question préliminaire et fondamentale dont dépendent toutes les modalités de l'accord. Si l'accord se révèle impossible, il n'y a plus qu'une solution amiable : la sentence de juges impartiaux. Les points controversés devraient être soumis à la Cour permanente de Justice Internationale (1).

Cependant le Gouvernement français continuait à ne pas partager l'idée que toute possibilité de négociations directes fût exclue (2). Il considérait comme prématuré d'envisager la solution judiciaire et déclarait que sans se refuser à en accepter le principe pour le cas d'un échec définitif des pourparlers, il préférerait auparavant épuiser toutes les chances de solution amiable (3).

On était au 7 novembre, c'est-à-dire à trois jours de la suppression des zones. Le Gouvernement fédéral avait réitéré, le 30 octobre, sa proposition d'arbitrage, en ajoutant toutefois qu'il consentirait à reprendre les pourparlers à condition que le Gouvernement français ne prétendît pas préjuger leur résultat par son décret de transfert des douanes (4). Ce dernier estimait au contraire que le Traité de Versailles lui avait rendu le plein exercice de sa souveraineté et il enten-

1. *Annexes au Mémoire français*, n° 64, p. 721.

2. *Id.*, n° 65, p. 724.

3. *Id.*, n° 67, p. 729.

4. *Id.*, n° 66, p. 726.

dait faire de la présence de la douane à la frontière le point de départ de toute nouvelle discussion (1).

Sur ces entrefaites le décret du 10 octobre recevait exécution. Ce fut un « tolle » général d'indignation à Genève et ailleurs, la presse des 22 Cantons cria « au coup de force », les amis sincères et nombreux que la France comptait, et compte encore, en Suisse, éprouvèrent un sentiment pénible ; les juristes de part et d'autre pensèrent, avec raison, que la France allait un peu vite.

La note suisse du 12 novembre est l'écho officiel et solennel de ces protestations. Elle nous intéresse au plus haut point parce qu'elle est à la fois une nouvelle étape et une orientation dans la voie de l'arbitrage. Elle précise, en effet, ce qui n'était qu'ébauché dans la note du 17 octobre (2), à savoir, que d'après la Suisse, la tâche des juges ou arbitres, se « limiterait à définir le sens et la portée de l'article 435 (3) ». Déjà, le 17 octobre, le Gouvernement fédéral écrivait : « les points essentiels du différend pourraient se formuler ainsi :

1° Les droits que la Confédération a tenus jusqu'ici des traités de 1815 et 1816 sont-ils encore en vigueur ?

2° L'article 435, dernier alinéa, du Traité de Versailles lui est-il opposable autrement que dans le sens et dans les limites définis par le Conseil fédéral dans sa note du 5 mai 1919 ? »

Mais à partir du 12 novembre le Gouvernement fédéral ne se contente plus d'indiquer que l'arbitrage devrait élucider une question de droit, il prétend restreindre le rôle de l'arbitre à dire strictement le droit.

1. *Annexes au Mémoire français*, n° 67, p. 729.

2. *Id.*, n° 64, p. 721.

3. *Id.*, n° 68, p. 731.

LE PROJET FRANÇAIS DU 22 JANVIER 1924. — Lorsqu'il consent, bon gré mal gré, à accepter l'arbitrage, le Gouvernement français montre qu'il se fait du rôle de l'arbitre une idée toute différente (1). Préoccupé beaucoup plus de l'exécution pratique de l'article 435 que de son effet juridique, estimant que la convention de 1921 avait représenté un ter-

1. *Annexes au Mémoire français*, n° 69, p. 734.

PROJET DE COMPROMIS D'ARBITRAGE

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ET LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE.

Considérant que la France et la Suisse n'ont pas pu se mettre d'accord sur les conséquences qu'entraîne l'exécution de l'article 435, alinéa 2 du Traité de Versailles, qu'il y a lieu dès lors de recourir à l'arbitrage ;

Considérant pourtant qu'il importe d'exclure dudit arbitrage toute question se rapportant à l'exercice, par l'une ou l'autre des Parties d'un droit se rapportant à sa souveraineté intérieure, que parmi ces droits figure notamment le droit, pour le peuple suisse, de repousser une convention internationale, signée par son Gouvernement et approuvée par son Parlement, et celui, pour le Gouvernement de la République, de faire appliquer sur son territoire une loi régulièrement votée par son Parlement et relative à l'organisation d'un service public intérieur ;

Considérant que le 7 août 1921, une convention est intervenue entre le Gouvernement de la République et le Gouvernement fédéral afin de fixer le régime nouveau applicable aux relations économiques des deux nations, conformément aux dispositions de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ; que cette convention n'a pu être encore appliquée, le peuple suisse ayant refusé de la ratifier le 18 février 1923 ; qu'il importe qu'un accord intervienne entre la France et la Suisse pour mettre fin à une situation dont l'incertitude est préjudiciable aux populations intéressées ;

Ont résolu, à défaut de négociations directes, de réaliser cet accord par une procédure arbitrale ;

Et, désireux, à cette fin, de conclure un compromis qui, sans mettre en question l'exercice par l'une ou l'autre des Hautes Parties Contractantes de ses droits de souveraineté intérieure, assure aux deux pays le régime prévu par le Traité de Versailles ;

Ont nommé, pour leurs plénipotentiaires, savoir :

Le Président de la République française... ;

Le Conseil fédéral suisse... ;

Lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

ARTICLE 1.

Les Hautes Parties Contractantes circonviennent de donner à... la mission suivante :

Rechercher si la Convention conclue entre le Gouvernement de la

rain d'entente, un résultat utile et heureux, fondé sur de larges concessions réciproques, il entend que le tribunal ait à dire si cette convention avait apporté à la Suisse « les satisfactions sur lesquelles elle était en droit de compter ».

Son obstination à tirer parti d'un accord rejeté, sa volonté de faire l'arbitre juge de l'étendue des concessions fran-

République et le Gouvernement fédéral, le 7 août 1921 donne à celui-ci les satisfactions sur lesquelles il était en droit de compter ;

Rechercher si la dite Convention assure aux régions intéressées de la France et de la Suisse un régime douanier réglant d'une manière conforme aux conditions économiques actuelles, les modalités des échanges entre les dites régions ;

Les arbitres auront pouvoir d'agir comme amiables compositeurs à l'effet d'indiquer, s'il y a lieu, aux Hautes Parties Contractantes les modifications qu'il conviendrait d'apporter à la dite Convention. Ils pourront tenir compte des préjudices qu'en exerçant son droit, l'une des autres Parties Contractantes a pu causer à l'autre, dans l'application du Traité de Versailles ou des Traités de Paris et de Turin, et des actes et faits subséquents qui auraient pu modifier l'état de choses créé par ces traités. Il est entendu que la validité du referendum suisse du 18 février 1923 et de la loi française du 16 février 1923, actes de souveraineté intérieure, ne peut être mise en cause ; ces actes pourraient seulement, comme tout autre acte commis antérieurement par les Parties en exerçant leur droit, donner à la Partie lésée un droit à la réparation du préjudice qui lui aurait été causé, sous forme soit d'une indemnité, soit d'un avantage économique stipulé dans la Convention à intervenir.

ARTICLE 2.

Le Tribunal sera composé de trois arbitres. Dans les trois mois qui suivront l'échange des ratifications du compromis, chacune des Hautes Parties Contractantes nommera un arbitre. Les deux Arbitres ainsi désignés choisiront un sur-arbitre. S'ils ne tombent pas d'accord à ce sujet, chacun d'eux présentera deux candidats. Le Président de la Cour Permanente de Justice Internationale sera prié de désigner parmi ces candidats, lequel sera le sur-arbitre ; faute par lui d'exercer ce choix, le sort en décidera.

ARTICLE 3.

Les pièces de procédure seront échangées dans les délais suivants :
Mémoires : six mois à compter de l'échange des ratifications de la présente Convention ;

Contre-Mémoires : trois mois à compter de l'expiration du délai précédent ;

Répliques : deux mois à compter de l'expiration du délai précédent.

Chaque Partie remettra à la Partie adverse dix exemplaires de

çaises creusent davantage le fossé qui existe entre les points de vue français et suisse. La France s' imagine ne pouvoir fournir des compensations suffisantes à l'abandon d'un système que le Traité de Versailles a déclaré désuet, quelle que soit par ailleurs la stricte portée juridique du texte qui prononce la désuétude ; la Suisse fait du maintien du régime des zones une question de principe. Les deux Gouvernements parlent moins que jamais le même langage.

C'est pourquoi à la première question posée : la Convention de 1921 est-elle satisfaisante pour la Suisse ? le projet français de compromis du 22 janvier 1924 en ajoute une seconde : la même convention est-elle conforme aux conditions économiques actuelles ? L'article 435 du Traité de Versailles a déclaré que les stipulations de 1815 ne correspondent pas aux circonstances actuelles, il est bien entendu, quoi qu'en dise la note suisse du 5 mai, que la désuétude prononcée frappe *la structure douanière* elle-même telle

chacune des pièces ci-dessus. En même temps, elle en fera remettre deux exemplaires à chacun des membres du Tribunal.

ARTICLE 4.

Le Tribunal se réunira dans les trois mois qui suivront l'expiration du délai pour le dépôt des Répliques et sur convocation de son Président.

Le Tribunal siègera à Paris, à moins que lui-même n'en décide autrement.

ARTICLE 5.

Toute la procédure aura lieu en français.

ARTICLE 6.

Pour tout ce qui n'est pas contraire aux dispositions de la présente Convention, la procédure sera réglée par le chapitre IV du titre IV de la Convention de la Haye du 18 octobre 1907 sur le règlement pacifique des conflits internationaux.

ARTICLE 7.

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à exécuter fidèlement la sentence du Tribunal arbitral.

qu'elle est sortie des traités de Paris et de Turin et non *le régime des échanges*, sur la base du recul des douanes. Toute autre interprétation est contraire à la lettre du texte. Il s'agit non pas « d'adapter » mais de « transformer », non pas même d'accorder aux produits des zones, à leur importation en Suisse des franchises totales dont la réforme douanière de 1849 les a privées (cela, de simples conventions commerciales peuvent le faire) mais bien *d'innover* en partant de cette constatation objective que le système ancien a perdu sa raison d'être.

Dès lors le Gouvernement français a le sentiment de se trouver sur un terrain solide lorsqu'il prie l'arbitre de dire si l'*innovation* de 1921 répond au vœu de l'article 435. Ce vœu peut être assez large pour que plusieurs solutions « nouvelles » se réclament de lui, il est assez précis pour que l'innovation exigée comporte d'abord la suppression du régime périmé.

Mais il n'entend point que, dans les limites de cette exigence, la solution de 1921 soit parfaite et il charge l'arbitre d'indiquer, s'il y a lieu, les modifications qu'il conviendrait de lui apporter (1). Il reste intransigeant sur le principe de l'abrogation qu'il estime contenu dans l'article 435, mais, sur cette base, il ne se refuse pas à envisager de plus larges concessions. Enfin il propose à l'arbitre une quatrième mission qui paraît bien étrange à première vue. Il ne veut pas que l'arbitre ait à apprécier la validité de deux actes qu'il compare et qualifie tous deux « d'actes de souveraineté intérieure » : la loi française du 16 février et le référendum suisse du 18 février 1923. Mais il lui demande de fixer éventuellement, la réparation due par une Partie à l'autre du fait

1. *Annexes au Mémoire français*, n° 69, p. 733 (préambule de ce projet de compromis).

de ces deux actes. Cette réparation prendra la forme d'une indemnité ou d'un avantage économique à stipuler ; elle s'étendra au préjudice causé, non seulement par la loi et le referendum mais par tous actes par lesquels l'une des Parties « exerçant son droit » aurait modifié l'état de choses créé par le Traité de Versailles, ou par les Traités de Paris et de Turin, ou encore dans l'application de ces traités.

Le Gouvernement français songe, évidemment, à la réforme douanière fédérale de 1849. Le parallèle entre la loi de 1923 et la réforme de 1849 eut été moins surprenant que celui qui est établi entre la loi de 1923 et le referendum. Encore que la réforme de 1849, pour être contraire à l'esprit des Traités de 1815 et 1816, ne fût point interdite à la Suisse. Le parallèle entre la loi de 1923 et le referendum est en effet extrêmement pittoresque. Sous le vocable « d'actes de souveraineté intérieure » ces deux actes apparaissent sur le plan international avec une nature bien différente : l'un est la *solution nationale* donnée hâtivement à un *problème international*, l'autre est l'étape d'une procédure qui se déroule librement dans les limites d'un droit public interne. L'un est *contraire* au droit des gens, l'autre lui est *étranger* (1).

1. *Annexes au Mémoire français*, n° 70, p. 737.

Le Gouvernement suisse avait donc raison d'écrire le 14 février 1924 : « Le parallélisme que le projet français de compromis cherche à établir entre l'acte souverain du peuple suisse rejetant la Convention de 1921 et l'acte du Gouvernement français appliquant une loi intérieure qui supprime le régime contractuel des zones, ce parallélisme n'existe pas. Dans le premier cas le peuple suisse, exerçant un droit constitutionnel a refusé un projet de Convention qui ne liait pas encore les parties ; dans le 2^e cas, le Gouvernement français a supprimé en appliquant une loi nationale, un état de choses fondé sur des traités internationaux et dont la modification nécessitait le consentement de la Suisse. Le Conseil fédéral ne saurait se rallier à la thèse d'après laquelle un Etat aurait le droit de se libérer de ses engagements internationaux en leur opposant des actes accomplis dans l'exercice de sa souveraineté intérieure. Cette thèse, si elle était poussée jusque dans ses conséquences extrêmes ébranlerait les fondements du droit international. On ne concevrait même plus que la France eût besoin, dans l'espèce, d'invoquer en sa faveur le sens qu'elle donne à l'article

LE PROJET SUISSE DU 14 FÉVRIER 1924. — Le projet suisse de Compromis, envoyé le 14 février (1) en réponse au projet français du 22 janvier, était au contraire, selon une parfaite continuité de vues, de soumettre à l'arbitre, non pas une question d'opportunité économique, mais uniquement la question de droit qui divisait les parties depuis 1919. L'article 435

435 du Traité de Versailles, si elle devait pouvoir tirer de sa seule souveraineté le droit de faire disparaître le régime contractuel des zones. »

1. *Annexes au Mémoire français*, n° 70, p. 739.

CONTRE-PROJET SUISSE DE COMPROMIS

LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE

ET LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE,

Considérant que le Traité de Paris du 20 novembre 1815, le Protocole des conférences de Paris du 3 novembre 1815 et le Traité de Turin du 16 mars 1816 ont institué, sur le territoire français du pays de Gex et sur le territoire sarde de Savoie, un régime de zones franches contiguës au territoire de la Confédération suisse ;

Que par l'article 2 du Traité de réunion de la Savoie et de l'arrondissement de Nice à la France, du 24 mars 1860, il a été spécifié que le roi de Sardaigne ne pouvait transférer à la France le territoire de la Savoie qu'aux conditions auxquelles il le possédait lui-même ;

Considérant que les Puissances Parties du Traité de Versailles du 28 juin 1919 ont stipulé, à l'article 435, alinéa 2, les dispositions suivantes relatives au régime des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex : « Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent de même que les stipulations des Traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles et qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles d'un commun accord, le régime de ces territoires, dans les conditions jugées opportunes par les deux pays » ;

Que le Conseil fédéral suisse a déclaré acquiescer aux stipulations de l'article 435 du Traité de Versailles sous les considérations et réserves formulées dans sa note du 5 mai 1919 adressée au Gouvernement français et annexée au Traité de Versailles ;

Considérant qu'un litige s'est élevé entre la Suisse et la France au sujet de l'interprétation à donner à l'article 435 du Traité de Versailles, litige que les notes échangées entre les deux gouvernements et les échanges de vue postérieurs à ces notes n'ont pas permis de résoudre ;

Considérant que ce litige porte sur la question de savoir si ledit article 435 a eu pour effet de maintenir ou d'abroger les stipulations des Traités de Paris et de Turin de 1815 et 1816 relatives à la structure douanière des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex ;

Que les deux Gouvernements, tout en maintenant expressément leur point de vue à l'égard de l'interprétation à donner à l'article 435 du Traité de Versailles, ont négocié et signé, en date du 7 août 1921, une

a-t-il abrogé les Traités qui avaient créé les zones ? Ces Traités avaient-ils donné à la Suisse un droit au maintien des zones ?

Dans un préambule très long, le projet rappelait que l'interprétation de l'article 435 avait été, dès l'origine, le nœud du litige et qu'il importait si l'on voulait aboutir à un accord, de faire élucider d'abord le sens et la portée de ce texte. Il

convention réglant les relations de commerce et de bon voisinage entre les anciennes zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex et les cantons suisses limitrophes, convention qui a été approuvée par les Parlements des deux Etats et que le peuple suisse usant d'un droit consacré par la constitution fédérale a rejetée dans la votation populaire du 18 février 1923 ;

Considérant que, dans ces conditions, l'accord prévu par l'article 435 du Traité de Versailles n'a pu encore être réalisé ;

Que la France a transféré, le 10 novembre 1923, son cordon douanier à la frontière politique des deux Etats et supprimé ainsi le régime des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex ;

Que la Suisse a protesté contre cet acte unilatéral, dans lequel elle a vu une atteinte portée à son droit, et qu'elle a déclaré ne plus être en mesure, dans ces conditions, de poursuivre les négociations directes ;

Considérant qu'il y a lieu, dès lors, de soumettre à un règlement judiciaire le fond même de la question litigieuse ;

Ont décidé de conclure, à cet effet, un compromis et ont désigné leurs Plénipotentiaires, savoir :

Le Conseil fédéral suisse... ;

Le Président de la République française... ;

Lesquels, après s'être fait connaître leurs pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

ARTICLE 1^{er}.

Le litige sera déféré à la Cour Permanente de Justice Internationale.

ARTICLE 2.

Il appartiendra à la Cour Permanente de Justice Internationale de statuer sur la question suivante :

Les stipulations du Traité de Paris du 20 novembre 1815 du Protocole des conférences de Paris du 3 novembre 1815 et du Traité de Turin du 16 mars 1816 relatives à la structure douanière des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, sont-elles encore en vigueur ou l'article 435 du Traité de Versailles, dans les conditions auxquelles le Conseil fédéral suisse y a adhéré, a-t-il eu pour effet d'abroger ces stipulations ?

S'il est jugé que des stipulations sont encore en vigueur, la Cour Permanente de Justice Internationale sera priée de se prononcer sur la seconde question suivante : La France peut-elle supprimer, par un acte unilatéral, la structure des zones franches de la Haute-Savoie

avait soin de rappeler qu'en signant la Convention de 1921, les deux pays n'avaient, ni l'un ni l'autre, abandonné leurs points de vue quant au sens de l'article 435. La signature de la Suisse, notamment, ne pouvait être considérée comme un aveu que l'article 435 ait eu pour effet et pour but obligatoire d'abroger. Si la question de l'emplacement de la douane française s'y trouvait résolue selon la volonté de la France c'était en fait, non en droit. La Convention ayant été rejetée par la Suisse, chacune des Parties reprenait sa position irréductible sur la question de droit. C'était à l'arbitre de les départager, son rôle utile devait se borner à « dire le droit ».

et du Pays de Gex en prétendant qu'il s'agit, en l'espèce, d'un acte qui relève exclusivement de sa souveraineté intérieure ?

ARTICLE 3.

Les pièces de procédure seront échangées dans les délais suivants :
Mémoires : trois mois à compter de l'échange des ratifications de la présente Convention ;

Contre-Mémoires : deux mois à compter de l'expiration du délai précédent ;

Répliques : deux mois à compter de l'expiration du délai précédent.

Chaque Partie remettra à la Partie adverse dix exemplaires de chacune des pièces ci-dessus. En même temps, elle fera remettre deux exemplaires à chacun des Membres de la Cour Permanente de Justice Internationale.

ARTICLE 4.

Sous réserves des dispositions contraires de la précédente Convention la procédure sera réglée par les dispositions du chapitre II, titre I^{er} section B (procédure contentieuse devant la Cour), du règlement de la Cour Permanente de Justice Internationale.

ARTICLE 5.

Les Parties Contractantes s'engagent à se conformer fidèlement à l'arrêt de la Cour Permanente de Justice Internationale.

ARTICLE 6.

La présente Convention sera ratifiée dans le plus bref délai possible. Les instruments de ratification en seront échangés à...

En foi de quoi, les Plénipotentiaires ont signé la présente convention et l'ont revêtue de leurs sceaux.

Fait en double exemplaire à ... le ... 1924.

Remarquons, en passant, qu'il était difficile de séparer l'interprétation de la question de savoir si la Suisse avait un droit au maintien des zones. Cette deuxième partie de la mission juridique confiée à l'arbitre par le Projet suisse du 14 février n'apparaîtra plus dans le Compromis d'arbitrage définitif du 30 octobre. Néanmoins il était facile d'entrevoir que l'arbitre ne pourrait interpréter l'article 435 sans dire en même temps si la Suisse avait un droit.

Bien moins que d'interpréter, lui-même, un texte « en soi », l'arbitre se trouve, en effet, sollicité d'apprécier l'efficacité des deux interprétations déjà données : celles que contiennent les annexes française et suisse et qui sont contradictoires (1).

Il apparut au Gouvernement français que la conciliation de ces deux projets si opposés serait facilement trouvée si l'on confiait à deux juristes le soin de la chercher. Le gouvernement suisse convint qu'il fallait mieux ne pas s'attarder à l'échange d'une correspondance écrite (2), M. Fromageot pour la France, M. Logoz pour la Suisse se mirent au travail. Le 30 octobre le compromis était signé (3).

1. Dans ce sens, le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale pour l'approbation du Compromis : « Pour n'être plus posé expressément dans le compromis du 30 octobre 1924, cette question ne sera pas moins implicitement résolue par la Cour. En effet si la Cour décide qu'entre la Suisse et la France, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles n'a pas eu pour effet d'abroger les stipulations internationales relatives aux petites zones ainsi que le Manifeste de la Cour des comptes de Sardaigne, il résultera évidemment de cet arrêt que la France n'était pas en droit, en 1923, de promulguer, sans autre, une loi transférant son cordon douanier à sa frontière politique. »

2. *Annexes au Mémoire français*, n° 71 et 72, pp. 742 et 743.

3. Il fut approuvé en France par la Chambre des Députés le 16 juillet 1926, par le Sénat en mars 1928 ; en Suisse par le Conseil national le 18 mars 1925, par le Conseil des Etats le 26 mars 1925.

Le Compromis pouvait faire l'objet d'un referendum puisqu'il donnait à la Cour la mission de faire elle-même le règlement économique aux lieu et place de la Convention que la France et la Suisse n'auraient pas réussi à passer dans le délai fixé.

Aussi le Projet d'Arrêté fédéral d'approbation du compromis portait-il dans son article 2 : « Le présent Arrêté est soumis aux dispo-

LE TEXTE DÉFINITIF. — Il apportait la conciliation des deux idées maîtresses qui, chacune de leur côté, avaient animé les Projets français et suisse. La France avait été préoccupée de l'*exécution* de l'article 435 (à la base de laquelle elle mettait le transfert de la douane à la frontière). La Suisse, voulant à tout prix qu'une telle exécution ne résolût pas d'avance la question de l'emplacement de la douane (qu'elle prétendait non tranchée par l'article 435) avait entendu que l'on définit d'abord les *droits* et obligations qui lui étaient *opposables en vertu de cet article*.

La conciliation se fit en chargeant la Cour Permanente de Justice Internationale d'une double mission, la première certaine, la seconde simplement éventuelle. Une mission *d'interprétation* et une mission *d'exécution*. Indiquer aux Parties quel est entre elles l'effet de l'article 435 ; une fois cet effet connu, et subsidiairement si les Parties ne peuvent le faire elles-mêmes dans un délai que la Cour fixera, établir le régime nouveau prévu par l'article 435 :

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ET LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE :

Considérant que la France et la Suisse n'ont pas pu s'entendre au sujet de l'interprétation à donner à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, et que l'accord prévu par ces textes n'a pas pu être réalisé par voie de négociations directes ;

Ont résolu de recourir à l'arbitrage pour fixer cette interprétation et régler l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles ;

Et, désireux de conclure un compromis témoignant de l'égale volonté de la France et de la Suisse de se conformer loyalement à leurs engagements internationaux,

sitions de l'article 89, troisième alinéa, de la Constitution concernant l'adoption par le peuple des Traités internationaux. » (7 Message 1911, p. 10 et 11). Le délai référendaire de trois mois, auquel l'approbation définitive se trouvait ainsi suspendue, expirait donc le 26 juin 1925. L'échange des ratifications eut lieu le 21 mars 1928. Le Compromis fut notifié à la Cour le 29 mars 1928.

Ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir :

Le Président de la République française :

M. Edouard Herriot, Député, Président du Conseil, Ministre des Affaires étrangères,

M. Henri Fromageot, Jurisconsulte du Ministère des Affaires Etrangères,

Le Conseil fédéral suisse :

M. Alphonse Dunant, Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire à Paris,

M. Paul Logoz, Professeur à l'Université de Genève,

Lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

ARTICLE 1^{er}.

Il appartiendra à la Cour Permanente de Justice Internationale de dire si, entre la France et la Suisse, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, avec ses annexes, a abrogé ou a pour but de faire abroger les stipulations du Protocole des Conférences de Paris du 3 novembre 1815, du Traité de Paris du 20 novembre 1815, du Traité de Turin du 16 mars 1816 et du Manifeste de la Cour des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829, relatives à la structure douanière et économique des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, en tenant compte de tous faits antérieurs au Traité de Versailles, tels que l'établissement des douanes fédérales en 1849 et jugés pertinents par la Cour.

Les Hautes Parties Contractantes sont d'accord pour que la Cour, dès la fin de son délibéré sur cette question et avant tout arrêt, impartisse aux deux Parties un délai convenable pour régler entre elles le nouveau régime des dits territoires dans les conditions jugées opportunes par les deux Parties, ainsi qu'il est prévu par l'article 435, alinéa 2, dudit Traité. Le délai pourra être prolongé sur la requête des deux Parties.

ARTICLE 2.

A défaut de Convention conclue et ratifiée par les Parties dans le délai fixé, il appartiendra à la Cour, par un seul et même arrêt rendu conformément à l'article 58 du Statut de la Cour, de prononcer sa décision sur la question formulée dans l'article premier ci-dessus et de régler, pour la durée qu'il lui appartiendra de déterminer et en tenant compte des circonstances actuelles, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles

Si l'arrêt prévoit l'importation de marchandises en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes françaises, cette importation ne pourra être réglée qu'avec l'assentiment des deux Parties.

ARTICLE 3.

Chacune des Hautes Parties Contractantes déposera au Greffe de la Cour en autant d'exemplaires que le prescrit l'article 34 du règlement de la Cour :

1° Dans le délai de six mois à dater de la ratification du présent Compromis, son Mémoire sur la question formulée dans l'article 1^{er} alinéa I, avec les copies certifiées conformes de tous les documents et pièces à l'appui ;

2° Dans le délai de 5 mois à dater de l'expiration du délai précédent, son Contre-Mémoire avec les copies certifiées conformes de tous les documents et pièces à l'appui ;

3° Dans le délai de cinq mois à dater de l'expiration du délai précédent, sa Réplique avec les copies certifiées conformes de tous les documents et pièces à l'appui, et ses Conclusions finales.

ARTICLE 4.

Si la Cour, conformément à l'article 2, est appelée à régler elle-même l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles, elle impartira aux Parties les délais convenables pour produire tous documents, projets et observations qu'elles croiraient devoir soumettre à la Cour en vue de ce règlement, ainsi que pour y répondre.

En outre, à l'effet de faciliter ledit règlement, la Cour pourra être requise par l'une ou l'autre Partie de déléguer un ou trois de ses Membres aux fins de procéder à des enquêtes sur les lieux et d'entendre tous intéressés.

ARTICLE 5.

Le présent Compromis sera ratifié et les ratifications en seront échangées à Paris aussitôt que faire se pourra. Fait à Paris, en double exemplaire, le trente octobre 1924.

E. HERRIOT, Henri FROMAGEOT
DUNANT, Paul LOGOZ.

Ce Compromis est accompagné des lettres suivantes en date du 30 octobre 1924 :

MONSIEUR LE MINISTRE,

En signant la Convention d'arbitrage en date de ce jour, j'ai l'honneur de vous confirmer qu'il est bien entendu entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République :

1^o Que, jusqu'à la décision définitive de la Cour, il ne sera procédé de part ou d'autre à aucun acte de nature à modifier l'état de fait actuellement existant à la frontière entre la Suisse et les territoires français visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ;

2^o Qu'il ne sera pas fait d'objection de part ou d'autre à ce que les Agents des deux Parties reçoivent de la Cour, à titre officieux et en présence l'un de l'autre, toutes indications utiles sur le résultat du délibéré concernant la question formulée à l'article 1^{er}, alinéa 1, de la Convention d'arbitrage ;

3^o Que par les mots « circonstances actuelles », l'article 2, alinéa 1^{er}, de la Convention d'arbitrage se réfère « aux circonstances actuelles » visées dans l'article 435, alinéa 2 avec ses annexes du Traité de Versailles.

Agréé, Monsieur le Ministre, les assurances de ma haute considération.

HERRIOT.

MONSIEUR LE PRÉSIDENT,

En signant la Convention d'arbitrage en date de ce jour, j'ai l'honneur de confirmer à Votre Excellence qu'il est bien entendu entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République :

1^o Que jusqu'à la décision définitive de la Cour, il ne sera procédé de part ou d'autre à aucun acte de nature à modifier l'état de fait actuellement existant à la frontière entre la Suisse et les territoires français visés à l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles ;

2^o Qu'il ne sera pas fait d'objection de part ou d'autre à ce que les Agents des deux Parties reçoivent de la Cour, à titre officieux et en présence l'un de l'autre, toutes indications utiles sur le résultat du délibéré concernant la question formulée à l'article 1^{er}, alinéa 1 de la Convention d'arbitrage ;

3^o Que par les mots « circonstances actuelles », l'article 2, alinéa 1 de la Convention d'arbitrage se réfère aux « circonstances actuelles » visées dans l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, du Traité de Versailles.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, les assurances de ma très haute considération.

DUNANT.

ANALYSE DU COMPROMIS. — Le texte même du Compromis d'arbitrage a soulevé un certain nombre de questions que nous allons examiner les unes après les autres.

Questions soulevées par l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er}.

1^o Sens de l'expression *entre la France et la Suisse*.

Chacune des deux Parties a, dans ses Mémoires et dans ses plaidoiries, interprété d'une manière différente l'expression « entre la France et la Suisse ». « Il appartiendra à la Cour Permanente de Justice Internationale de dire si *entre la France et la Suisse...* »

La Suisse prétendait que cette incidente établissait, postulait son droit au maintien des zones. « Elle signifie, disait le Contre-Mémoire suisse que l'article 435 n'est opposable à la Suisse que dans le sens et dans la mesure où elle a accepté les dispositions d'un traité qui, dans son ensemble est pour elle *res inter alios acta* (1). Il eut été, à notre avis, à la fois contraire à la raison d'être de l'arbitrage et au simple bon sens, que le Compromis résolût d'avance la question qui était posée à la Cour. La France a bien montré l'impossibilité juridique et logique d'une telle interprétation, mais à son tour elle a attribué à l'incidente une portée qui n'était pas admissible. Pour elle l'incidente « signifie simplement que l'interprétation à donner par la Cour ne vaudra qu'entre les deux Parties qui ont signé le Compromis : *res inter alios judicata* » (2).

A cela on pouvait répondre — et l'agent du Gouvernement suisse n'y a pas manqué — (3) que l'effet relatif de la chose jugée, prévue par le Statut de la Cour, article 59, n'avait pas à être réclamé par les Parties. Mais, en dehors de

1. *Contre-Mémoire suisse*, p. 135.

2. Plaidoirie de M^e Paul Boncour, p. 66.

3. Plaidoirie M. Logoz, p. 175.

l'inutilité d'une pareille indication, la place même de l'incidente dans le corps de la phrase signifiait que la limitation *entre la France et la Suisse* s'appliquait, non point évidemment à la décision à prendre par la Cour, mais à l'effet de l'article 435 dont la Cour était priée de dire s'il avait abrogé ou avait eu pour but de faire abroger (1).

C'est bien ainsi que la Cour elle-même l'a entendu. « L'incidente entre la France et la Suisse », dit-elle, dans son Ordonnance, (2) a pour effet de limiter la mission de la Cour à déterminer uniquement les droits et obligations réciproques découlant, pour ces deux pays, en ce qui concerne le régime des zones franches, de l'article 435, alinéa 2 du Traité de Versailles avec ses annexes, à l'exclusion des relations juridiques qu'a fait naître ce texte entre les signataires du dit traité ».

1^o Sens de l'expression *a pour but de faire abroger* (3).

Le Mémoire Suisse, dans son commentaire de la mission confiée à la Cour (4), a soutenu que la deuxième question posée : « L'article 435 a-t-il pour but de faire abroger », devrait s'entendre « a-t-il pour but de faire *obligatoirement* abroger ».

Il était impossible, à notre sens, de l'entendre autrement.

1. A cet égard, la plaidoirie de M. Logoz semble, sinon se rapprocher de notre interprétation, du moins marquer un recul sur la thèse du *Contre-Mémoire suisse* : il dit, en effet, p. 176 : « Les mots entre la France et la Suisse » signifient qu'il appartient à la Cour de dire si entre la France et la Suisse un accord est intervenu en vertu duquel, entre ces deux Etats, l'article 435, alinéa 2, du Traité de Versailles aurait eu pour effet d'abroger les anciennes clauses relatives aux Zones franches ou auraient pour but de les faire abroger. »

2. Publication de la Cour Permanente de Justice Internationale, série A, n^o 22. Ordonnance du 19 août 1929, p. 14 et 15.

3. La 2^e question « a-t-il pour but de faire abroger » aurait été ajoutée à la demande de la France. Duplique M. Logoz, p. 298.

4. *Mémoire suisse*, p. 121. Dans le même sens : Plaidoiries M. Logoz, p. 163 et 164.

Si l'article 435 n'abroge pas, la mission d'abroger dont il charge la Suisse et la France serait-il un *ordre* ou un *souhait* ? S'agit-il d'un vœu platonique, d'un désir exprimé sous une forme qui laisserait à chaque Partie son entière liberté d'action ? ou bien s'agit-il d'un mandat impératif que les Parties ne pourraient transgresser ?

Dans l'hypothèse où la Cour aurait répondu négativement à la première question : « il n'abroge pas », le fait par elle de répondre affirmativement à la deuxième, de dire « il a pour but de faire abroger », cette deuxième réponse aurait-elle présenté une utilité quelconque pour les négociations prévues si le but à atteindre demeurerait *facultatif* ?

La Cour a tenu à éclaircir le doute qui pouvait exister à cet égard (1) « Considérant que, compte étant tenu des indications fournies par le préambule du Compromis ainsi que par l'histoire des négociations qui ont lieu entre les Parties en vue d'arriver à l'accord prévu par l'article 435, alinéa 2, et dont il a été fait état devant la Cour, la mission de celle-ci en répondant à la question de savoir si ledit article avec ses annexes, a pour but de faire abroger les stipulations anciennes relatives aux zones franches, est de dire si oui ou non la Suisse est obligée d'accepter comme base des négociations futures visées par l'article 1^{er}, alinéa 2, du Compromis, l'abrogation du régime des zones franches, c'est-à-dire, notamment le transfert de la ligne douanière française dans ces territoires à la frontière politique ; qu'il est en effet évident que, si la France et la Suisse arrivent à conclure l'accord prévu par ledit article et par l'article 2, alinéa 1^{er}, du Compromis, cet accord aura pour effet d'abroger, en la forme, les anciennes stipulations, quel que soit par ailleurs son con-

1. Public. Cour Permanente de Justice Internationale. *Op. cit.*, d. 15 et 16.

tenu, que dès lors si, afin de répondre à la question à elle posée la Cour ne regardait pas l'expression « a pour but de faire abroger » comme signifiant a pour but de faire obligatoirement abroger, sa réponse n'éliminerait pas les difficultés essentielles qui ont fait échouer jusqu'à présent les négociations entre la France et la Suisse et qui les ont déterminées à saisir la Cour.

2^o *Possibilités d'une réponse négative aux deux questions posées* : « abroge-t-il », « a-t-il pour but de faire abroger ? »

La France prétendit que les deux questions posées enfermaient la Cour dans une alternative. Si la Cour estimait que l'article 435 n'avait pas abrogé, dans ce cas elle était tenue de dire qu'il avait pour but de faire abroger (1).

La Suisse affirmait, au contraire, que la Cour avait toute liberté de répondre selon son sentiment aussi bien à la deuxième question qu'à la première.

La Suisse avait raison. Elle avait pour elle l'histoire même du litige, l'analyse grammaticale du texte, le but du Compromis et une jurisprudence de mieux en mieux établie, enfin, disons le franchement, le simple bon sens. Et cependant la controverse qui s'établit sur ce point prit, de part et d'autre, une large extension dans les Mémoires et dans les Plaidoiries.

L'histoire du litige prouvait à l'évidence que ce dernier avait porté essentiellement sur la question suivante :

La Suisse est-elle tenue d'accepter comme base de l'accord à intervenir en vertu de l'article 435, le transfert de la douane française à la frontière ? Or, si la Cour était obligée

1. *Mémoire français*, p. 75 ; *Contre-Mémoire français*, p. 95 à 101 ; *Réplique française*, p. 96 ; *Discours de M^e Paul Boncour*, p. 86 ; *Réplique de M^e Paul Boncour*, p. 237.

de répondre affirmativement au moins à la deuxième question, le *Compromis* tranchait d'avance la constatation en faveur de la France. Il n'y avait plus de question, plus de litige, le *Compromis* était inutile. « Une telle clause compromissoire disait M. Logoz, dans sa plaidoirie, n'aurait eu pour le Gouvernement suisse littéralement aucun sens puisque, par elle, il aurait accepté une solution impliquant l'abandon de la thèse qu'il avait toujours soutenue » (1).

L'analyse grammaticale du texte venait renforcer cette argumentation : pour rendre obligatoire la réponse affirmative à la deuxième question, il fallait ajouter au texte le mot seulement (2) « a-t-il abrogé ou a-t-il pour but seulement de faire abroger ». Cette addition aurait été proposée par la France au cours des pourparlers mais elle aurait été rejetée par la Suisse. L'argument du rejet n'a pour nous aucune valeur, comme l'a très bien fait remarquer M^e Paul Boncour (3) : A partir du jour où la préparation du *Compromis* est devenue orale, les propositions échangées de part et d'autre n'ont laissé aucune trace et il est impossible d'en faire état, mais nous constatons que le mot « seulement » ne figure pas dans le texte et cela suffit. Egalement dénué de valeur, pour la même raison, est l'argument invoqué par la Suisse (4) d'après lequel la deuxième question tout entière : « a-t-il pour but de faire abroger » n'aurait été introduite dans le texte tardivement et que sur la demande de la France. C'est là un fait incontrôlable, dont on ne peut par conséquent tirer aucune preuve. Encore que le fait, en lui-

1. Discours M. Logoz, p. 123, 127 et 129.

2. *Id.*, p. 129.

3. Discours M^e Paul Boncour, p. 89.

La Réplique française, p. 1962 donnait à ce mot, employé par le *Mémoire français*, p. 75, un sens purement « explicatif ». De même M^e Paul Boncour, dans sa réplique orale, p. 239.

4. Discours M. Logoz, p. 123-127-129.

même, ait toutes les apparences de la vérité, puisque, d'une part, la France n'a jamais soutenu, avant le Compromis, que l'article 435 pût avoir cet effet à venir, et que, d'autre part, le projet suisse du 14 février 1924, fidèle en cela aux suggestions précédentes du Gouvernement suisse (1), n'envisageait point de demander à l'arbitre si l'article 435 contenait, à défaut d'une abrogation actuelle, un mandat impératif d'abroger.

La Suisse trouvait une autre preuve de l'impossibilité de restreindre aussi la mission de la Cour dans ce fait que le mot *si* qui précédait les deux questions n'était pas répété (2) : « Il appartiendra à la Cour... de dire si... l'article... a abrogé ou a pour but de faire abroger. » La France soutenait au contraire que le mot « si » n'avait pas besoin d'être répété pour obliger la Cour à choisir entre l'abrogation actuelle et l'abrogation future (3). Il faut convenir que cet argument de texte, sans être de premier plan, ni décisif, ajoutait à la conviction tirée de toutes les autres preuves.

Il en restait une, qu'avec son souci de ne rien négliger la thèse suisse n'a pas manqué de faire valoir. Si vraiment la Cour était obligée, dans l'hypothèse la plus défavorable à la France, de dire que l'article 435 avait *pour but* de faire abroger, pourquoi la France avait-elle donné, à partir de la signature du Compromis, l'ordre de surseoir à toute nouvelle construction de bureaux de douanes (4). Les déclarations faites à cet égard par le Directeur des douanes de Chambéry et publiées par le *Messenger de Thonon* du 8 septembre 1928, ne sont-elles pas significatives ?

La France a répondu que l'ordre de surseoir était un geste

1. Notes déjà citées.

2. Discours de M. Logoz, p. 130 et Duplique, p. 293.

3. Réplique de M^e Paul Boncour.

4. Discours M. Logoz, p. 131.

de courtoisie et non point un aveu (1). La réponse n'est pas convaincante, bien que la courtoisie, mise en échec, à titre tout à fait exceptionnel, par le Décret du 10 octobre 1923, reste dans les traditions de la diplomatie française.

En réalité la France opposait à cette argumentation abondante et bien charpentée, deux objections principales qui demandent à être examinées de près.

Au cours des discussions qui accompagnèrent à la Chambre des Députés l'approbation du Compromis d'arbitrage, un Député de la zone Sarde, qui est aussi un juriste éminent, et dont l'opinion prenait de ce fait une valeur toute particulière, avait le premier soutenu la thèse de l'interprétation restrictive (2).

« Certains disent... que la Cour... pourra, d'après les termes, décider que l'article 435, alinéa 2 n'a pas eu pour but d'abroger ni de faire abroger le régime antérieur. Nous sommes ici en matière de compétence facultative de la Cour Permanente de Justice Internationale, donc strictement restrictive en vertu même de l'article 14 ou Pacte de la Société des Nations et en vertu du Statut de la Cour elle-même. Il est évident, pour moi, que les deux Parties ont entendu soumettre à la Cour la question précise que je viens de poser moi-même à l'exclusion de tout autre. Si elles avaient voulu soumettre la question totale des zones franches à la Cour... il ne leur eût pas été difficile de trouver une formule plus générale... »

Nous verrons plus loin sur quel principe de droit repose cette opinion — c'est à apprécier la valeur de ce principe et aussi sa conformité plus ou moins grande avec la jurispru-

1. Réplique française, p. 96 et 97 ; Réplique de M. Paul Boncour, v. 239.

2. *Journal officiel*, 16 juillet 1926, cité par M^e Paul Boncour dans sa Réplique, p. 241.

dence actuelle que doit tendre cette discussion — mais, dès maintenant, il faut voir si le fait qu'une restriction ait été apportée dans l'approbation par les Chambres françaises, était susceptible de peser sur l'interprétation du Tribunal ? M^e Paul Boncour l'a prétendu (1).

Or il se trouve que la thèse « exactement inverse » a été soutenue devant les Chambres fédérales lors de l'approbation du Compromis. M. Motta déclarait, en effet, à la séance du 28 mars 1925 du Conseil des Etats : « Les juges doivent dire si l'article 435 a abrogé ou a eu pour but de faire abroger le régime antérieur. Notre position de procédure est la suivante : nous espérons que les juges répondront négativement aux deux questions. Si en effet le Tribunal répond que le Traité de Versailles n'a pas abrogé et n'a pas eu pour but d'abroger les stipulations anciennes, nous aurons gain de cause » (2).

Par conséquent, la Cour, si elle avait pu avoir une hésitation, n'aurait trouvé, dans les commentaires ayant accompagné de part et d'autre l'approbation du Compromis, aucun guide de nature à la conduire dans son interprétation. Au contraire sa propre jurisprudence sur l'interprétation des Compromis en général n'était-elle pas fixée ?

Chacune des Parties a cru pouvoir l'invoquer dans le sens qui lui était favorable.

La Suisse fait état de deux précédents : l'Avis consultatif n° 14 donné en affaire de la compétence de la commission européenne du Danube (28 décembre 1927) et l'arrêt n° 8 rendu le 26 juillet 1927 dans l'affaire relative à l'usine de Chorzow (3).

1. Réplique M^e Paul Boncour, p. 242.

2. *Bulletin sténographique du Conseil des Etats*, 1925, p. 96-97, cité par M. Logoz, p. 124.

3. Réplique suisse, p. 2368 ; Discours de M. Logoz, p. 133.

Dans l'avis n° 14 la Cour était sollicitée par le Conseil de la Société des Nations d'interpréter l'arrangement conclu, le 18 septembre 1926, entre la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Roumanie. Or la Cour a dit : (page 28) « Avant d'aborder l'analyse de l'argumentation des Gouvernements intéressés, la Cour observe que le point de vue qu'elle vient de développer, quant à la portée du Statut définitif, est fondé exclusivement sur les termes dont il est fait usage dans le Statut ainsi que sur les faits historiques à la base de ce dernier... » (1)

Dans l'arrêt n° 8, la Cour avait à dire si, en vertu de l'article 23 de la Convention de Genève (qui établit sa compétence pour les divergences d'opinion résultant, entre les Gouvernements allemand et polonais, de l'interprétation et de l'*application* des articles 6 à 22 de la dite convention) elle avait à dire si elle était compétente pour décider de la *réparation* éventuelle due par le Gouvernement polonais pour le préjudice causé à deux sociétés allemandes (établies en Haute Silésie polonaise) par les lois polonaises des 14 juillet 1920 et 16 juin 1922 ; lesquelles lois avaient été promulguées en violation des articles 6 à 22 de la dite convention. Or la Cour a affirmé sa compétence et retenu l'affaire pour statuer au fond (2). Elle a donné ce l'interprétation extensive qu'elle faisait ainsi de l'article 23 de la Convention de Genève les raisons suivantes :

« Dire que la clause compromissoire, tout en prévoyant évidemment la soumission à l'arbitrage des différends d'ordre juridique, doit maintenant recevoir une interprétation restrictive excluant les réclamations pécuniaires, serait se

1. Duplique M. Logoz, p. 295.

2. Publication de la Cour Permanente de Justice Internationale, série A, *Recueil des Arrêts*, n° 8, p. 32.

mettre en contradiction avec les conceptions fondamentales qui ont caractérisé le mouvement en faveur de l'arbitrage général... (1)

D'autre part, « pour l'interprétation de l'article 23, il convient de s'attacher, non seulement à l'évolution historique des conventions d'arbitrage et à leur terminologie ainsi qu'au sens grammatical et logique des mots employés, mais aussi et surtout à la *fonction* qui doit, selon la volonté des Parties contractantes, être attribuée à cette disposition... » (1)

« Une interprétation qui obligerait la Cour à s'arrêter à la simple constatation que la convention a été inexactement appliquée ou qu'elle est restée sans application, sans pouvoir fixer les conditions dans lesquelles les droits conventionnels lésés peuvent être rétablis, irait à l'encontre du *but plausible et naturel* de la disposition, car une pareille juridiction, au lieu de vider définitivement un différend, laisserait la porte ouverte à de nouveaux litiges. « Cette conclusion tirée du but d'une disposition comme celle de l'article 23, et en général de toutes clauses promissaires, ne saurait être écartée que soit par des termes suffisamment clairs pour exprimer une intention contraire des Parties contractantes, soit par le fait que la Convention aurait établi une juridiction spéciale pour les réclamations relatives à des réparations... »

M^e Paul Boncour n'a pas manqué d'objecter qu'il s'agissait là d'une *clause compromissoire* et non d'un *compromis* et qu'en conséquence le précédent ne saurait être retenu (2).

Nous pensons, avec lui, qu'étant donnée la différence capitale qui existe entre une *clause compromissoire* visant par

1. *Ibid.*, p. 24.

2. Discours de M^e P. Boncour, p. 87. Ce dernier a voulu d'ailleurs trouver dans cet arrêt, n^o 8, une opinion favorable à la thèse française, mais la citation qu'il en a extraite à cet effet n'est, replacée dans son cadre, qu'une incidente qui ne correspond pas au sens général de l'arrêt.

sa nature tout un ensemble de litiges éventuels et un *compromis* particulier destiné à résoudre un litige déterminé, les règles d'interprétation applicables à l'un et à l'autre ne peuvent pas être tout à fait les mêmes.

Mais il nous semble que certaines règles ne peuvent pas ne pas être communes.

Le fait d'avoir voulu confier à l'arbitrage toute une catégorie de litiges simplement éventuels peut être, pour l'arbitre, un motif d'interpréter largement une clause compromissoire. La Cour lors de son arrêt n° 8, a trouvé une justification de cette méthode dans l'idée qui, au cours du xix^e siècle anime chez les Etats le mouvement en faveur de l'arbitrage. Au contraire, en cas de compromis, la *spécialité* du litige soumis à l'arbitre prédispose à une interprétation limitative de ses pouvoirs. Mais l'idée selon laquelle la fonction dévolue au compromis ou à la clause compromissoire est le meilleur guide dans la recherche du sens et de la portée des termes employés, cette idée n'a-t-elle pas la même valeur, qu'il s'agisse d'un recours général ou d'un recours particulier ?

C'est bien avec cette conviction, semble-t-il, que M. Logoz, voulant donner à l'exemple choisi toute sa force probante, s'est refusé obstinément à faire une différence, au point de vue de l'interprétation, entre les clauses compromissoires et les compromis (1). A notre avis la considération du *but plausible et naturel* ne détruit pas le principe de l'interprétation stricte qui subsiste avec la force que

1. La spécialité du litige soumis à l'arbitrage autant que la règle de l'interprétation stricte que l'on aime à voir planer sur les compromis, rassurent les Etats et les engagent à recourir à cette procédure. Cela peut expliquer, dans une certaine mesure, pourquoi la France a refusé, jusqu'à présent, d'examiner le projet de traité général d'arbitrage franco-suisse (Traité que les Chambres fédérales ont approuvé le 6 avril 1925).

lui a reconnu M^e Paul Boncour, mais le but plausible et naturel est ici tellement évident qu'il rend inutile et même impossible l'application du principe (1) car suivant l'expression décisive de M. Logoz : « Il ne s'agit pas de choisir en quelque sorte à l'*aveuglette* entre une interprétation restrictive et une interprétation extensive. Il s'agit, en l'espèce, de donner à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du compromis son véritable sens, le sens le plus conforme, non seulement à la lettre, mais aussi à l'esprit de cette disposition et du Compromis dans son ensemble » (2).

Autrement dit la règle de l'interprétation stricte ne peut jouer en l'espèce parce qu'une accumulation de preuves enlève toute hésitation sur le sens que les Parties ont entendu donner au Compromis. Et si la thèse française a pu trouver dans d'autres arrêts de la Cour Permanente de Justice Internationale la confirmation du principe de l'interprétation stricte (plutôt que dans l'impossibilité d'appliquer aux compromis les règles d'interprétation valables pour les clauses compromissaires) c'est parce que dans les espèces citées le doute était possible (3).

1. Discours de M. Logoz, p. 133.

Duplique de M. Logoz, p. 296 : « Dans sa Réplique, mon adversaire a bien voulu m'expliquer en quoi consiste la différence entre une clause compromissoire générale et un compromis. Je lui en suis extrêmement reconnaissant, mais je dois constater qu'il n'a pas apporté d'argument à l'appui de l'affirmation énoncée dans sa plaidoirie au sujet de la différence qu'il faudrait faire, pour l'interprétation, entre une clause compromissoire générale et la disposition d'un compromis. »

2. Discours M^e Paul Boncour, p. 86. Réplique M^e Paul Boncour, p. 237.

3. Duplique de M. Logoz, p. 295.

4. Discours de M^e Paul Boncour, cite les paroles de Sir John Basset Moore à l'occasion de l'arrêt n° 2 et cite l'arrêt n° 9 : « La Cour ayant été saisie, dans la présente affaire, au moyen de la notification d'un compromis conclu par les Parties en cause, c'est dans les termes de ce compromis plutôt que dans la conclusion des Parties qu'elle doit chercher quels sont les points précis sur lesquels il lui appartient de se prononcer. »

La Cour a montré, à propos de l'affaire qui nous occupe, qu'aucun doute n'existait dans son esprit :

« Considérant que, eu égard notamment au but du compromis tel que ce but ressort de son préambule quand il constate que les Parties n'ont pas pu s'entendre au sujet de l'interprétation à donner à l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes du Traité de Versailles, eu égard au fait que la véritable divergence a porté sur la question de savoir si le régime des zones pouvait être aboli sans le consentement de la Suisse et eu égard au fait qu'il ne saurait dans la règle être imposé à la Cour de choisir entre des interprétations déterminées d'avance et dont il se pourrait qu'aucune ne correspondit à l'opinion qu'elle se serait formée, la Cour a toute latitude de donner à l'article 435, alinéa 2, avec ses annexes, du Traité de Versailles, une interprétation complète au double point de vue, de savoir s'il a abrogé les stipulations anciennes dont il s'agit ou s'il a pour but de les faire abroger ; que dès lors s'il elle arrive à la conclusion que l'article avec ses annexes, n'a pas abrogé les anciennes stipulations relatives aux zones franches, elle n'est pas contrainte de dire qu'il a pour but de les faire abroger, mais peut au contraire dire aussi bien que tel n'est pas le but de l'article avec ses annexes » (1).

3^o *Question relative à la pertinence de certains faits.* — En lisant cette partie de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} : « Il appartiendra à la Cour... de dire si... l'article 435... a abrogé ou a pour but de faire abroger... en tenant compte de tous faits antérieurs au Traité de Versailles, tels que l'établissement des douanes fédérales en 1849 et jugés pertinents par la Cour », on pouvait, peut-être, hésiter sur le point de savoir si, en invitant

1. Publication de la Cour Permanente de Justice Internationale, *Recueil des Arrêts*, série A, n^o 22, p. 15 et 16.

la Cour à tenir compte des faits antérieurs au Traité de Versailles, les Parties avaient voulu dire que la pertinence des dits faits *s'imposait* à la Cour ou si, au contraire, la Cour restait absolument libre d'apprécier si les dits faits étaient pertinents ou non.

La France a considéré que les termes employés par le Compromis signifiaient que les Parties reconnaissaient et déclaraient la pertinence des faits invoqués, de telle sorte que la Cour n'avait pas à dire si tel était aussi son sentiment, mais seulement à évaluer la portée de ces faits quant à l'interprétation de l'article 435 (1).

La Suisse a contesté que le Compromis pût avoir un pareil résultat. Elle a prétendu, au contraire, que la Cour, si elle était effectivement invitée à tenir compte de certains faits, demeurerait néanmoins absolument libre d'admettre ou de nier qu'ils eussent une pertinence dans le présent débat (2).

La Cour a donné raison à la Suisse. « Considérant, dit-elle, que c'est en remplissant la mission à elle confiée..., que la Cour doit tenir compte de tous faits antérieurs au Traité de Versailles, notamment l'établissement des douanes fédérales en 1849 et jugés pertinents par elle ; considérant que l'ensemble des dits faits offre pour la question soumise à la cour une pertinence certaine... » (3)

4^o Question soulevée par l'alinéa 2 de l'article 1^{er}. Fixation d'un délai avant tout arrêt. — « Les Hautes Parties Contractantes sont d'accord pour que la Cour, dès la fin de son délibéré sur cette question et avant tout arrêt, impartisse aux Parties un délai convenable pour régler entre elles le nouveau

1. *Mémoire français*, p. 613 ; *Réplique française*, p. 1984.

2. *Contre-Mémoire suisse*, p. 89 et 99 (1598 nouvelle pagination) ; Discours de M. Logoz, p. 177.

3. Ordonnance, 19 août 1929, p. 16.

régime des dits territoires dans les conditions jugées opportunes par les deux Parties, ainsi qu'il est prévu par l'article 435, alinéa 2, du dit Traité ». Cette disposition était complétée par une autre contenue dans les lettres échangées à la suite du Compromis : » Il ne sera pas fait d'objection de part et d'autre à ce que les Agents des deux Parties reçoivent de la Cour, à titre officieux et en présence l'un de l'autre, toutes indications utiles sur le résultat du délibéré concernant la question formulée à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Convention d'arbitrage ».

Ainsi la France et la Suisse demandaient à la Cour d'interpréter l'article 435 mais en même temps de leur fixer un délai « avant tout arrêt » (l'arrêt d'interprétation étant simplement éventuel comme le règlement auquel il serait joint). Si la Cour fixait ce délai avant d'interpréter, les négociations étaient vouées d'avance à l'échec. Si au contraire elle interprétait en fixant le délai, sa décision était un arrêt (1). La Cour était donc sollicitée contradictoirement de deux manières : remplir fidèlement et utilement la mission à elle confiée, respecter les formes dans lesquelles elle est autorisée par son Statut à rendre des décisions (2).

Pouvait-elle, comme les Parties le lui proposaient, tourner la difficulté en ne leur communiquant sa décision sur l'interprétation qu'à titre officieux ? Dans cette hypothèse elle n'aurait formulé officiellement son interprétation que dans l'arrêt prévu en cas de règlement par l'article 2 alinéa 1^{er} du Compromis. L'ordre indiqué par les Parties eut été suivi et l'effet utile de l'interprétation était conservé. Mais, comme l'a remarqué M. Burkardt, « un tel procédé était difficilement

1. De toute manière le délai à fixer n'était pas un « délai de procédure » et la décision de la Cour ne pouvait revêtir la forme d'une « Ordonnance », au sens de l'article 48 du Statut.

2. Soit « ordonnance », soit « avis consultatif », soit « arrêt ».

admissible, une Cour de justice ne pouvant exprimer un avis sur une cause à elle soumise qu'en sa qualité officielle », et la Cour « ne pouvait ni observer elle-même le secret ni l'imposer aux agents des deux Gouvernements responsables » (1). Ce procédé eut été contraire à l'article 54 du Statut, alinéa 3, qui déclare que, « les délibérations de la Cour sont et restent secrètes » et à l'article 58, alinéa 2, selon lequel l'arrêt est lu en audience publique, les Agents dûment prévenus » (2).

La Cour ne pouvait que décliner cette invitation : « Considérant, dit-elle, que les termes et l'esprit de son Statut, tels qu'ils apparaissent notamment dans ses articles 54, alinéas 3 et 58, ne permettent pas à la Cour de communiquer « à titre officieux » aux représentants des deux Parties en cause « le résultat du délibéré » sur une question à elle soumise pour décision ; que contrairement à ce qui est soumis pour le règlement (article 32), il ne lui appartient pas, sur la proposition des Parties, de déroger aux dispositions du Statut... » (3) Dès lors comment la Cour allait-elle procéder ?

Négligerait-elle l'interprétation pour respecter la forme qui s'impose à ses décisions ? (le délai devant être fixé avant tout arrêt et toute communication officieuse sur l'interprétation étant interdite). Ou bien rendrait-elle immédiatement sa décision sur l'interprétation, malgré le vœu contraire des Parties ? Quelle serait alors la forme de cette décision ?

La Cour a préféré la deuxième solution, persuadée que, « dans le doute, les clauses d'un compromis par lequel elle est saisie d'un différend, doivent, si cela n'est pas faire violence à

1. M. Burkardt, « L'affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex », *Revue de Droit International et de Législation comparée*, 1930, n° 1, t. XI, p. 107.

2. Le Fur, *Recueil de textes de droit public*. Dalloz, 1928, p. 520.

3. Ordonnance, 19 août 1929, p. 12.

leurs termes, être interprétées d'une manière permettant à ces clauses de déployer leurs effets utiles » (1), persuadée aussi « que le règlement judiciaire des conflits internationaux en vue desquels la Cour est instituée n'est qu'un succédané au règlement direct et amiable de ces conflits entre les Parties; que dès lors, il appartient à la Cour de faciliter, dans toute la mesure compatible avec son Statut, pareil règlement direct et amiable » (2). Elle a considéré, d'une part, « qu'il serait oiseux d'indiquer un délai sans interpréter », d'autre part que le délai à fixer rentrait dans la catégorie des délais de procédure susceptibles d'être fixés par voie d'Ordonnance, qu'enfin il était « possible, sans porter atteinte aux dispositions du Statut, de donner suite essentiellement à la volonté commune des Parties en indiquant, dans l'exposé des motifs de l'Ordonnance, le résultat du délibéré de la Cour sur la question formulée à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} » (3).

La Cour a cependant tenu à « établir clairement que les compromis par lesquels elle est saisie devraient désormais être rédigés en tenant compte exactement des formes dans lesquelles il appartient à la Cour de manifester son opinion selon les termes mêmes des actes constitutionnels qui régissent son Statut » et elle a souligné que la « construction » à laquelle elle avait été obligée de recourir, devait être considérée comme strictement exceptionnelle » (4).

Il y a lieu de remarquer, en effet, deux choses, d'abord le délai à fixer n'était pas un *délai de procédure* susceptible de faire l'objet d'une *Ordonnance* au sens de l'article 48 du Statut, ensuite l'Ordonnance prévue ne présente

1. Ordonnance, 19 août 1929, p. 13

2. *Id.*

3. *Id.*

4. *Id.*

aucun des deux caractères essentiels de l'arrêt (article 59 et 60 du Statut).

D'après l'article 48 du Statut les Ordonnances ont pour objet : « la direction du procès, la détermination des formes et délais dans lesquels chaque Partie doit conclure, « or en l'espèce, comme le dit M. Pessôa, il n'était nullement question de cela » (1). En outre, dans cette Ordonnance, la fixation du délai n'a qu'un caractère accessoire, elle ne vient qu'en second lieu, après l'interprétation de l'article 435 qui est l'objet principal et primordial de la décision.

Enfin ce sera notre dernier mot sur ce point et nous nous contenterons de l'indiquer : l'Ordonnance, malgré son contenu et malgré la place qu'elle occupe dans l'évolution du litige, n'a pas le caractère *obligatoire* que le Statut de la Cour accorde exclusivement aux arrêts (article 59) Nous touchons ici à la dernière phase de la mission qui était confiée à la Cour et qui continue de lui incomber.

5^o *Mission de la cour en vertu de l'article 2, alinéa 1^{er} du Compromis.* — Cette deuxième phase avait un caractère *subsidaire*. « A défaut de convention conclue et ratifiée dans

1. Ordonnance, 19 août 1929, p. 48, M. Pessôa a vu dans l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} du Compromis une « consultation » que, d'après lui, la France et la Suisse auraient dû solliciter de la Cour, par la voie régulière (Conseil ou Assemblée S. D. N.). Il a estimé que la Cour, étant régulièrement saisie, aurait dû se déclarer incompétente.

Comme exemple d'Ordonnance régulièrement rendue selon l'article 48 du Statut (« direction du procès »), on peut citer celle du 21 novembre 1927 rendue dans l'affaire relative à l'usine de Chorzow. (Rejet d'une demande du Gouvernement allemand tendant à obtenir l'indication d'une mesure conservatoire.)

Comme autre exemple d'Ordonnance régulièrement rendue, il faut citer celle qui a été rendue, dans l'affaire qui nous occupe, le 3 mai 1930 et par laquelle le président de la Cour a imparti à la France et à la Suisse deux délais de procédure, le premier, expirant le 31 juillet 1930 pour le dépôt des documents, projets et observations, le second expirant le 30 septembre suivant pour les réponses aux documents, projets et observations.

le délai fixé, il appartiendra à la Cour, par un seul et même arrêt rendu conformément à l'article 58 du Statut de la Cour, de prononcer la décision sur la question formulée dans l'article 1^{er} ci-dessus et de régler, pour la durée qui lui appartiendra, et en tenant compte des circonstances actuelles, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 435 du Traité de Versailles ».

Toute l'impossibilité de parvenir à un arrangement amiable, de 1919 à 1924, avait été attribuée à l'équivoque de l'article 435 ; tous les espoirs de trouver un terrain d'entente reposaient, au moins en Suisse (1), sur la disparition de cet équivoque. On ne mit pas longtemps à se rendre compte, de part et d'autre, que rien n'avait changé. A l'expiration du délai fixé par la Cour (1^{er} mai 1930), cette dernière se fut trouvée saisie automatiquement. Mais les deux pays n'attendirent pas cette date pour notifier à la Cour, la Suisse dès le 28 mars, la France le 29 avril, l'échec de leurs négociations. Si d'ailleurs on était parvenu à un accord, il aurait fallu, dès le 1^{er} février, demander la prolongation du délai prévu à l'article 1^{er} alinéa 2 du Compromis. Pour peu, en effet, qu'il eût dépassé une durée de dix ans un tel accord eut été soumis par la Suisse à la clause référendaire, car l'approbation constitutionnelle n'avait été donnée qu'au règlement éventuel de l'affaire par le tribunal :

La Cour se trouve donc investie du pouvoir de faire ce que la France et la Suisse ont vainement tenté de faire elles-mêmes à de multiples reprises : « exécuter » l'article 435. Ce pouvoir est à la fois étendu et limité de deux manières : elle doit tenir compte des circonstances actuelles et, d'autre part, « si l'arrêt prévoit l'importation des marchandises en franchise

1. L'affirmation de la Suisse d'après laquelle seul un arbitrage de droit serait utile recevait un démenti.

ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales ou à travers la ligne des douanes françaises, cette importation ne pourra être réglée qu'avec l'assentiment des deux Parties ». (Compromis, alinéa 2 de l'article 2) (1).

Elle doit tenir compte des circonstances actuelles. Les lettres annexées au Compromis ont précisé qu'il s'agissait des circonstances dont parle l'article 435 du Traité de Versailles. Leur « actualité » est donc celle de 1919. Il y a là une limitation dangereuse aux pouvoirs de la Cour, car si les zones franches ont évolué déjà beaucoup entre la signature de l'article 435 et celle du Compromis (30 octobre 1924) on peut dire que depuis 1924 elles se sont transformées. Souhaitons que la France n'ait pas à regretter, un jour, d'avoir mis à approuver le Compromis 3 ans de plus que la Suisse (Chambres fédérales mars 1925, Sénat français mars 1928).

Cependant la Cour tirera de l'évolution antérieure à l'article 435 la conséquence qui lui paraîtra s'imposer quant au règlement à établir (2). Ayant à *interpréter* un texte elle a jugé qu'il ne déduisait de la désuétude des stipulations anciennes, ni abrogation présente ni mandat impératif d'abroger. Ayant à *faire un règlement économique viable* elle a tout pouvoir de décider que cette désuétude exige la suppression du régime ancien. Autrement dit la Cour, invitée à donner à l'ar-

1. L'arrêté fédéral d'approbation du Compromis d'arbitrage a prévu que le Gouvernement fédéral aurait le pouvoir de consentir à de telles importations, sans approbation nouvelle des Chambres fédérales. Message 1911, p. 10.

2. En outre, à l'effet de faciliter ledit règlement, la Cour pourra être requise par l'une ou l'autre Partie, de déléguer un ou trois de ses Membres, aux fins de procéder à des enquêtes sur les lieux et d'entendre tous intéressés. (Compromis article 4, alinéa 2.)

Nous pensons que si la Cour n'y était point invitée par les Parties, elle pourrait puiser dans l'article 50 de son Statut le droit de recourir à ce moyen supplémentaire d'information de sa propre initiative.

ticle 435 *l'exécution pratique* qu'il comporte, n'est pas liée dans sa décision par la *portée juridique* qu'elle lui a reconnu. Elle était appelée à dire le droit, elle l'a fait ; elle doit maintenant construire un régime *au mieux des intérêts en présence*. L'amiable « compositeur » se substitue au « juge ». « L'équité » peut prendre la place du « droit ».

CHAPITRE III

LA SUISSE A-T-ELLE UN DROIT AU MAINTIEN DES ZONES ?

I. — DEUX SITUATIONS. ANALOGIE ET DIFFÉRENCE.

Toute étude juridique de la question des zones franches comporte une distinction essentielle que la diplomatie n'a jamais pu faire, mais que le droit strict est tenu d'observer. La zone du pays de Gex et la petite zone sarde, éléments contemporains et harmoniques d'un arrangement d'ensemble, représentent chacune une situation de droit particulière. On n'insistera jamais assez sur cette différence ; elle éclaire le débat et peut même servir de fil conducteur à une recherche approfondie. L'histoire va nous le montrer.

Les deux zones ont une origine commune : le règlement territorial et politique en faveur de la Suisse qui suivit, en 1815, la défaite française. Mais tandis que la zone du pays de Gex est une des conséquences directes de la défaite, la petite zone sarde est la condition mise par les puissances à la rétrocession à la Sardaigne d'une partie de la Savoie, de cette partie laissée à la France par le premier Congrès de Paris (30 mai 1814). D'un côté, la zone apparaît comme une des conditions de la paix forcée, de l'autre, comme le prix d'un avantage territorial qui est lui-même la rémunération d'un concours effectif.

Ce règlement territorial et politique, œuvre successive

du Congrès de Vienne et du second Congrès de Paris, comporte un ensemble de dispositions qu'il est utile de rappeler parce qu'elles sont solidaires et que cette solidarité réapparaîtra avec force au moment du Traité de Versailles.

Ce sont, d'une part, la reconnaissance et la garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse par la Déclaration du 20 mars 1815, à laquelle la Suisse a accédé le 27 mai suivant, d'autre part, l'extension de cette neutralité à la Savoie du Nord, prévue par le premier Protocole du 29 mars 1815 et réalisée par l'Acte final du Congrès de Vienne du 9 juin auquel la Confédération helvétique accéda le 12 août.

Parallèlement à la politique de protection par la neutralité étendue, se poursuivait avec méthode le désenclavement des parcelles qui composaient avant 1798 le territoire de la République de Genève. Il suffit de jeter un coup d'œil sur la carte de ce territoire tel que l'avaient composé les traités de 1749 et 1754 pour saisir ce qu'une telle situation avait de bizarre et de précaire. Imaginez quatre groupes de communes plus ou moins étendus et entièrement séparés les uns des autres, malgré leur réunion sous la même souveraineté. Enclave de Jussy, enclave de Genève proprement dite, d'une superficie aujourd'hui entièrement couverte par la ville seule, enclave de Peney, enclave de Genthod : autant de parcelles difficiles à défendre dont le ravitaillement dépendait de l'aménité du voisin et entre lesquelles les communications couraient le risque permanent d'être coupées. Et puis, il y avait un fait nouveau très important. En même temps que le Valais et Neuchâtel, Genève, restaurée dès le 31 décembre 1813, venait d'être réunie à la Confédération le 12 septembre 1814. Il importait d'assurer par la contiguïté des territoires la liaison politique et économique du nouveau canton avec l'intérieur de la Suisse.

Ce fut la préoccupation des Puissances de remédier à la fois à ce morcellement et à cette séparation. Elles imposèrent à la France et à la Sardaigne la cession à Genève d'un certain nombre de communes, prises les unes sur le pays de Gex, les autres sur la Savoie. La cession de plusieurs communes gessiennes fut faite par le traité de Paris du 20 novembre 1815, dont la Suisse n'est pas signataire, mais qui fut suivi par une disposition spéciale : le Protocole de remise du 4 juillet 1816 auquel la Suisse prit part. Quant à la cession des communes savoyardes consentie par la Sardaigne, dans le deuxième Protocole du 29 mars, elle fut réalisée par le Traité de Turin du 16 mars 1816, signé à la fois par la Sardaigne, le canton de Genève et la Confédération helvétique.

Une telle sollicitude, cependant, n'eut pas été complète si, à l'ensemble de ces mesures de sécurité militaire et d'expansion territoriale, ne s'était ajoutée une autre disposition, purement économique celle-là, mais capitale parce qu'elle assurait à Genève son ravitaillement, la création de zones franches autour de la ville.

Séparée de l'intérieur de la Suisse (à une époque où les transports étaient très lents) par toute la longueur d'un couloir étroit le long du lac, et aussi, ne l'oublions pas, par la barrière des péages cantonaux intérieurs ; dépourvue d'une banlieue suisse capable de l'alimenter, Genève agrandie avait un intérêt primordial à posséder cette banlieue en territoire étranger où elle put à la fois vendre sans payer aucun droit les produits d'un commerce déjà florissant, mais surtout acheter librement les denrées agricoles nécessaires à sa vie de chaque jour. Le grand patriote genevois Pictet de Rochemont sut habilement faire valoir cette situation désavantageuse pour Genève. Le 19 octobre 1815, il écrivait à Turretini : « Avant-hier j'ai eu une audience avec

Castlereagh. Celui-ci m'écouta avec attention sur la grande convenance qu'il y avait pour la Suisse à écarter les douanes. Si Richelieu devait faire des objections, je lui faisais remarquer que la partie n'était pas égale entre la Suisse et la France, que la première n'avait pas de douanes et que la seconde en avait de très vexatoires. »

Afin d'établir l'équilibre dans un système de liberté réciproque, les douanes françaises et sardes devaient être reculées. L'unité économique de cette région, impératif géographique, se trouverait ainsi réalisée au bénéfice certain des populations, de part et d'autre de la frontière politique.

Il importe de bien noter l'argument invoqué par Pictet de Rochemont. Présence d'un tarif douanier français très protecteur, absence pratique de droits cantonaux ou fédéraux. Sans doute dans les Traités qui instituèrent les zones franches aucune défense n'est faite à Genève ou à la Suisse d'élever leurs tarifs, mais il n'en reste pas moins vrai qu'au moment où les zones furent accordées à Genève, Genève était, en fait, libre-échangiste. Nul ne pouvait prévoir la réforme politique de 1849 qui, en remplaçant les péages cantonaux par des douanes fédérales, devait non seulement modifier la nature et la destination des droits perçus, mais se doubler d'une élévation considérable des tarifs et ouvrir les zones franches aux produits, non plus du canton de Genève, mais de toute la Suisse et du monde entier. Voilà l'événement nouveau qui bouleverse la situation de 1815. Les Puissances auraient-elles accordé à Genève le recul des douanes françaises et sardes si Genève avait eu les douanes dont elle s'est entourée en 1849 ?

ZONE DE GEX. — La zone du pays de Gex, prévue par le Protocole du 3 novembre 1815, fut l'œuvre du Traité de

Paris du 20 novembre dont la Suisse n'est pas signataire et auquel elle n'a pas accédé ; cela est très important et nous aurons l'occasion d'y revenir, car le fait détermine à notre avis la distinction capitale qui doit être faite entre les deux situations de droit dont nous avons parlé tout à l'heure : celle de la zone de Gex et celle de la zone sarde (1).

La Suisse n'a pas signé le Traité de Paris, elle n'y a pas accédé malgré l'invitation faite par les Puissances, à laquelle de nombreux Etats répondirent. Elle n'a pas adhéré non plus, par aucun acte, à cette disposition spéciale du recul des douanes françaises. Son nom n'est même pas mentionné dans le Traité. Sans doute, le recul des douanes obtenu par la Suisse, grâce à l'intervention pressante et renouvelée de son négociateur, est une disposition prise essentiellement en sa faveur. Nous l'avons dit et personne ne peut le nier. Mais à moins de confondre « l'intérêt » avec « le droit », à moins de se livrer à une construction juridique qu'il faudrait justifier, nous soutenons que le Traité de Paris du 20 novembre 1815 est pour la Suisse *res inter alios acta* et que dans l'état actuel du droit international il est permis d'affirmer qu'aucun lien juridique n'existe entre la Suisse et la France à l'égard du recul des douanes françaises. La France n'est obligée que vis-à-vis des Puissances avec lesquelles elle a signé le Traité de Paris. Le jour où les Puissances abrogeront expressément cette disposition ou même simplement déclareront y renoncer, ce jour-là, la zone de Gex sera supprimée.

Cette construction juridique qu'il faudrait faire pour attribuer un droit à la Suisse sur la zone de Gex, ce serait ce que certaines législations appellent la « stipulation pour autrui ».

1. Cf. Opinion dissidente de M. Eugène Dreyfus, p. 42 à 44 de l'Ordonnance.

Nous verrons, au cours de cette étude, si une telle construction peut être tentée et dans quelles conditions. Avant d'aller plus loin, essayons de répondre à une objection très forte du Dr Paulus, formulée dans la *Revue de droit international et de législation comparée* (1).

Le jour même du Traité de Paris, le 20 novembre 1815, les Puissances qui avaient signé la Déclaration du 20 mars 1815 firent une seconde Déclaration par laquelle elles prenaient acte de l'accession de la Suisse, donnée le 27 mai, à leur Déclaration précédente du 20 mars. Or, à cette Déclaration du 20 novembre est joint un extrait du Protocole du 3, dans lequel figure la mention que le gouvernement français a consenti à reculer ses lignes de douanes à l'ouest du Jura. « Il semble bien, en conclut le Dr Paulus, qu'on puisse tenir pour établi que les 6 Puissances, par cet acte du 20 novembre, ont garanti en même temps à la Suisse, en échange de son accession à la Déclaration du 20 mars, le recul des douanes dans le pays de Gex. Ainsi l'acte d'accession de la Suisse (27 mai) et l'acte des 6 Puissances (20 nov.) forment ensemble une transaction qui fait du recul du cordon douanier en pays de Gex un droit acquis pour la Suisse qui ne pouvait plus lui être enlevé sans son consentement ».

Laissant aux historiens plus qualifiés le soin de dire dans quelle mesure l'acte d'accession du 27 mai et la Déclaration du 20 novembre formaient une « transaction », nous n'avons pas le droit d'oublier qu'il n'est pas question du recul des douanes dans la Déclaration du 20 mars. Or c'est à la Déclaration du 20 mars que la Suisse a accédé et non à celle du 20 novembre. Si son accession du 27 mai lui donnait un droit acquis aux stipulations du 20 mars, rien, absolument rien

1. 1924, v. t. V, p. 98.

ne fait présumer qu'en prenant acte, le 20 novembre de l'accession suisse du 27 mai, les Puissances aient entendu lui conférer des droits *postérieurs à cette accession*. Rien, non plus, dans les termes employés par le Traité de Paris, ne permet d'affirmer que les Puissances aient entendu conférer à la Suisse un « droit » au recul des douanes françaises. S'il y avait un doute, les « principes généraux du droit » interrogés feraient un devoir d'interpréter restrictivement et dans un sens favorable à l'Etat débiteur, toute limitation à sa souveraineté.

En un mot, les textes, dans leur esprit et dans leur lettre, les circonstances et les principes, tout permet de conclure que la Suisse n'avait aucun droit au maintien de la zone de Gex.

ZONE SARDE. — Nous n'en dirons pas autant de la petite zone sarde. Celle-ci a été créée le jour où la Sardaigne a accepté l'invitation que les Puissances lui avaient faite de reculer ses douanes suivant l'exemple donné par le gouvernement français. Nous savons que l'invitation fut faite dans le Protocole du 3 novembre et l'acceptation donnée le 15 décembre 1815.

Voilà la date de naissance de la petite zone sarde. Si les choses en étaient restées là, la Suisse n'aurait pas eu plus de droit au maintien de cette zone qu'au maintien de la zone de Gex. C'était encore pour elle *res inter alios acta*. Mais le Protocole du 3 novembre n'avait pas fixé les limites de cette zone. On laissa à la Sardaigne le soin de les discuter avec la Suisse. Ce fut l'œuvre du Traité de Turin du 16 mars 1816.

Ainsi, ce n'est ni le Traité de Turin, ni le Protocole du 3 novembre qui ont fait mettre à la charge de la Sardaigne l'obligation de reculer ses douanes. Le Protocole ne contient qu'une promesse des Puissances d'engager Sa Majesté sarde

à effectuer ce retrait. « Les cabinets des Cours réunies emploieront leurs bons offices »... et la Sardaigne n'est liée que le jour où elle a accepté d'assumer cette obligation.

Quant au Traité de Turin, il n'est à notre avis que la participation de la Suisse à l'exécution d'une obligation qui lui est étrangère, mais cette participation lui assure un droit irrévocable au maintien de la zone (1). Nous sommes en présence d'une stipulation pour autrui acceptée par l'Etat bénéficiaire.

1. Il est bien difficile, à notre avis, de voir dans le Traité de Turin — comme l'a fait la thèse française devant la Cour — un simple « *acte d'exécution* ».

En effet : a) il rend Saint-Julien à la Sardaigne ; b) il donne à la zone franche (dont le principe était posé par le Protocole du 3 nov. et accepté par l'Acte du 15 déc.) une étendue moindre que celle indiquée par le Protocole du 3 nov. ; c) il contient l'engagement de Sa Majesté sarde de ne pas prohiber la sortie des denrées à destination de Genève ; d) il ajoute au pouvoir réglementaire reconnu au Saint-Siège par le Protocole de Vienne du 29 mars 1815. Le Protocole ne conférerait ce pouvoir qu'en matière de rattachement diocésain (art. 3, § 7). Le Traité de Turin étend ce pouvoir à toutes les matières sur lesquelles régnaient les « lois et usages » sardes qu'il remet en vigueur sous cette réserve.

Nous ne ferons pas une place spéciale — dans cette discussion — à la petite zone de Saint-Gingolph, parce que nous considérons qu'elle a été *créée* par le Traité de Turin lui-même, et non pas, comme on l'a prétendu dans les Mémoires français, par le Manifeste de la Royale Chambre des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1929.

D'une part, en effet, la préparation du Traité de Turin, telle qu'elle nous est révélée par la Correspondance diplomatique de Pictet de Rochemont (tome II, pages 293, 373, 505) ; d'autre part les termes, à notre avis suffisamment clairs, employés par le Traité lui-même (art. 3), ne permettent aucun doute sérieux à cet égard.

Il y a là encore une innovation du Traité de Turin par rapport au Protocole du 3 novembre et, du côté français, on a été très logique en soutenant que la zone de Saint-Gingolph était une simple concession unilatérale du Roi de Sardaigne, puisqu'on a voulu ne voir dans le Traité de Turin qu'un simple acte d'exécution du Protocole.

Mais on a peut-être été moins logique en acceptant de soumettre à la Cour la question de savoir si l'article 435 du Traité de Versailles avait abrogé ou eu pour but de faire abroger le Manifeste de 1929 (art. 1^{er} du Compromis). Car si la zone de Saint-Gingolph est une concession révocable de la Sardaigne, la Cour ne devrait pas avoir à se prononcer sur elle, à moins que l'on ne considère l'interprétation de l'article 3 du Traité de Turin comme litigieuse et susceptible seulement d'être donnée par l'arbitrage.

Il semble que dans son arrêt prochain, la Cour, si elle estime que la zone sarde doit être rétablie, devra procéder à cette interpréta-

II. — LA STIPULATION POUR AUTRUI EN DROIT INTERNATIONAL.

En affirmant que la Suisse n'avait aucun droit au maintien de la zone de Gex, mais par contre avait un droit certain au maintien de la zone sarde, nous avons répondu d'avance à la question de savoir si la stipulation pour autrui, norme adoptée avec ou sans restriction par certaines législations privées, pouvait être transportée dans le droit international et à quelles conditions elle pouvait l'être. Il nous reste à le prouver.

LA DOCTRINE. — Les auteurs sont unanimes à reconnaître comme un principe général de droit le principe de l'effet relatif des contrats : « En droit des gens comme en droit privé, dit Rivier, la promesse du fait d'un tiers est nulle que ainsi la stipulation pour un tiers » (1). « Comme les contrats du droit privé qui ne peuvent nuire ni profiter à un tiers, les traités internationaux, écrit P. Fauchille, ne peuvent en principe produire d'effets juridiques qu'entre les contractants (2) ». « Au regard des tiers », précise M. Anzilotti, « les traités sont une *res inter alios acta* de laquelle ne peuvent dériver pour ceux-ci ni droits, ni obligations : *peu de principes de droit international sont aussi sûrs et aussi universellement reconnus que celui-ci* (3). »

Mais, après avoir presque tous adhéré à ce principe rigoureux, les auteurs sont amenés, par la force des choses,

tion. Elle s'est bornée à dire, dans son Ordonnance du 19 août 1929 (page 19), que le Traité de Turin n'étant pas abrogé par l'article 435, le Manifeste de 1829 ne l'était pas non plus, « la nature juridique de cet acte étant par ailleurs réservée ».

1. *Principes du Droit des gens*, t. II, p. 52.

2. *Traité de Droit international public*, t. I, p. 356.

3. *Cours de Droit international*, 1^{re} partie, trad. Gidel, 1929, p. 414.

à distinguer entre les « obligations » et les « droits », et s'ils décident à l'unanimité qu'un Etat ne peut se voir imposer une obligation par un Traité auquel il reste étranger, ils ne sont plus aussi affirmatifs sur le point de savoir si un Etat ne peut pas acquérir un droit par ce procédé. Quelles conditions doivent être réunies pour qu'un tel droit prenne naissance ? Quel est le genre de droit ainsi conféré à l'Etat tiers ? Est-il simple ou conditionnel ? C'est là que commencent les incertitudes, et le sujet perd en clarté ce qu'il gagne en développement.

Une telle confusion n'a d'ailleurs rien d'étonnant. Après avoir adopté un principe auquel ils accordent le mérite de l'universalité et qui leur paraît s'imposer dans l'ordre international comme dans l'ordre interne, les auteurs sont frappés des services que pourrait rendre et que rend peut-être à notre insu dans la Société des Etats ce que le droit privé appelle la « stipulation pour autrui ». La faculté d'accession ou d'adhésion ouverte dans beaucoup de Traités aux Etats qui n'y ont pas pris part mais qui, cependant, voient plus ou moins indirectement leurs intérêts affectés par ce Traité, n'est-elle pas une stipulation pour autrui préalable et générale ? Le pouvoir reconnu pendant longtemps aux grandes Puissances européennes de disposer pour les petites et d'aménager leurs intérêts, n'a-t-il pas donné lieu, sous le nom de « concert européen », à de semblables stipulations ? Les Traités de Wesphalie, 1648, d'Utrecht, 1713, de Vienne, 1815, puis de Berlin, 1878, n'ont-ils pas successivement organisé, remanié, développé ce que l'on est convenu d'appeler le « droit public européen » ?

LA PRATIQUE. — Or il se trouve que les Etats ont toujours manifesté dans leur pratique une conviction conforme au

principe de l'effet relatif des contrats. Nous n'en citerons que deux exemples particulièrement célèbres :

Par le Traité de Prague du 23 août 1866, article 5, l'Empereur d'Autriche transférait au roi de Prusse tous ses droits sur les duchés de Holstein et de Schleswig, mais avec la réserve que les populations des districts nord du Schleswig devraient être rattachées au Danemark si elles en exprimaient le désir dans un plébiscite.

Le Danemark avait un *intérêt* évident à l'exécution de cette stipulation, mais lui conférait-elle le *droit* d'exiger cette exécution et éventuellement de s'opposer à l'abrogation de la clause ?

Le problème est posé ici en pleine lumière. L'intérêt de l'Etat bénéficiaire étranger au contrat ne fait aucun doute. Va-t-on transformer ce simple « intérêt » en un « droit » ?

Le Droit international, dans son état actuel, ne répond pas à la question, faute d'avoir construit la norme qui correspond à cette situation, d'avoir dégagé la règle qui s'imposera dans toutes les situations du même germe.

A quel principe, de droit privé ou public, va-t-on faire appel et si les principes ne fournissent aucune réponse s'accordant avec les nécessités de la vie internationale, se résoudra-t-on à emprunter au droit positif de tel pays la solution qui lui est particulière ? Comment ce choix se justifiera-t-il ?

L'Autriche et la Prusse n'ont pas hésité à refuser un tel droit au Danemark. Dans un nouveau Traité passé à Vienne le 11 octobre 1878, article 1, elles ont purement et simplement abrogé la clause contenue dans le Traité de Prague.

Un autre exemple est fourni par le Traité de Paris du 16 avril 1856. La Grande-Bretagne, l'Autriche et la France convinrent, dans ce Traité, de considérer comme un cas de guerre toute violation de l'indépendance et de l'intégrité

de la Turquie. Plus tard, s'est posée la question de savoir si la Turquie bénéficiaire de cette stipulation pouvait en demander l'exécution. Lord Derby, au nom du gouvernement britannique, a déclaré que la Turquie ne pouvait invoquer aucun droit sur la base d'un Traité auquel elle n'était pas partie et que la Grande-Bretagne se trouvait liée seulement envers l'Autriche et la Prusse.

LA JURISPRUDENCE. — Faut-il interroger maintenant la Jurisprudence ?

La question s'est posée de savoir si la Pologne pouvait se prévaloir de la Convention d'armistice (clause 19) et du Protocole de Spa (art. 1) qu'elle n'avait pas signés, pour faire échec aux dispositions de la Convention de Genève, protectrice des droits acquis par les ressortissants allemands en Haute-Silésie polonaise. La Cour permanente de justice internationale, saisie par le gouvernement allemand d'une instance relative à la violation de ces droits par la loi polonaise du 14 juillet 1920, pouvait-elle, comme l'a prétendu un juge dissident, lord Finlay, considérer que la Convention d'armistice et les actes connexes avaient été conclus par les Puissances alliées avec l'*intention* d'admettre la Pologne aux charges et aux bénéfices de ces actes (1) ? Que dès lors cette intention, évidente selon lui, autorisait la Pologne à se prévaloir des droits qui en découlent au profit des Etats qui les ont signés ? Puisant par analogie dans le droit privé anglais (institution du « trust ») la possibilité d'un tel résultat, lord Finlay estimait que l'armistice avait été conclu par les Alliés « au nom de la Pologne aussi bien qu'en leur nom propre ».

1. *Recueil des Arrêts de la Cour perm. de Justice intern.*, arrêt n° 7, p. 84.

La Cour, très justement, n'a pas été de cet avis. « La Pologne, dit-elle dans son arrêt, n° 7 (1), n'est partie contractante ni à la Convention d'armistice ni au Protocole de Spa... Une adhésion ou accession tacite de la part de la Pologne... n'a pas eu lieu... *Un traité ne fait droit qu'entre les Etats qui y sont parties, dans le doute des droits n'en découlent pas en faveur d'autres Etats.* »

La situation de la Suède au regard de la Convention du 30 mars 1856, qui établissait la démilitarisation des îles d'Aaland, n'est pas sans analogie avec la précédente et la Commission internationale des Juristes a décidé dans le même sens : « En ce qui concerne la Suède, elle n'a sans doute pas un droit contractuel au respect des stipulations de 1856 puisqu'elle n'est pas signataire ; elle ne peut pas non plus se prévaloir de la stipulation comme tierce partie en faveur de laquelle les contractants auraient créé un droit conventionnel parce que quoi qu'il en soit en général de la possibilité de créer dans une convention internationale un droit en faveur d'un tiers, il paraît bien que cette éventualité ne peut guère être admise en l'espèce, étant donné que la Convention de 1856 ne fait aucune mention de la Suède, ni comme devant puiser directement un droit dans ces stipulations ni même comme devant profiter de ces stipulations. »

L'attitude qu'adoptera la Cour permanente de justice internationale dans son Ordonnance du 19 août 1929, à l'égard de l'admissibilité de la stipulation pour autrui, ne sera pas très éloignée de celle que paraissait déjà esquisser dans son avis consultatif la Commission des Juristes. L'une et l'autre se refusent à poser un principe. C'est affaire d'espèce. L'intention des contractants, si elle ressort avec évidence

1. *Recueil des Arrêts de la Cour perm. de Justice intern.*, arrêt, n° 7, p. 28.

du texte ou de l'esprit général du Traité, suffit, à elle seule, sans autre forme matérielle, à créer un droit à l'Etat bénéficiaire. Or, ce qu'il est permis de trouver discutable, c'est l'intention même des signataires du Traité de Paris du 20 novembre 1815.

Il n'est pas même fait mention de la Suisse dans la phrase qui oblige la France à reculer ses douanes et il n'apparaît pas du tout que cette stipulation consentie en sa faveur doive lui conférer un droit. Ce serait dépasser le sens et la lettre du texte que d'en déduire la possibilité pour la Suisse, soit de poursuivre elle-même l'exécution de cette obligation, soit, le cas échéant, de s'opposer à l'abrogation du texte par les Etats qui l'ont signé.

En serait-il de même si les Puissances avaient manifesté l'intention de créer un droit en sa faveur ? Et cette intention clairement exprimée par les contractants suffirait-elle à faire naître le droit du bénéficiaire ? Enfin, le droit ainsi créé serait-il simple ou conditionnel ? Nous touchons ici à la construction même de la stipulation pour autrui en droit international.

UN PRINCIPE GÉNÉRAL DE DROIT. — Nous avons vu que le principe de l'effet relatif des contrats est commun au droit privé et au droit international public (1). Toutes les exceptions apportées par les législations internes des divers pays sont de pur droit positif. Il est vrai que certaines d'entre elles, les plus récentes, notons-le, admettent des exceptions si nombreuses que la valeur même du principe s'en trouve

1. *Recueil des Arrêts de la Cour Permanente de Justice Internationale*, Arrêt, n° 9. Opinion dissidente. André Weiss, p. 44.

« Le droit international n'a d'autre source que le consensus omnium. Lorsqu'il apparaît que toutes les nations dont se compose la communauté internationale sont d'accord pour accepter et pour appliquer dans leurs rapports mutuels une règle de conduite déterminée, cette règle passe dans le droit international... »

très affaiblie. La relativité du contrat y reste intacte quant à la possibilité d'imposer une obligation à un tiers, mais la possibilité de stipuler en sa faveur un avantage dont il puisse se prévaloir comme d'un droit, est plus ou moins largement admise, et, quand elle l'est, soumise à des conditions plus ou moins nombreuses. Tandis que le Code civil français, héritier fidèle de la règle romaine : *Alteri nemo stipulari potest* n'admet la stipulation *in favorem tertii* que dans deux cas seulement : « lorsque telle est la condition d'une stipulation que l'on fait pour soi-même ou d'une donation que l'on fait à un autre » (art. 1121) ; tandis que dans cette application étroite du principe il est suivi par les Codes belge (art. 1119-1121), hollandais (art. 351), italien (art. 1128) ; tandis que la coutume et la jurisprudence anglaises, fixées dans le même sens (aff. Tweddle c/ Atkinson), n'admettent qu'une exception, celle du « trust », un autre groupe de législations (1), parmi lequel nous ne citerons que pour mémoire les Codes japonais (art. 537), espagnol (art. 1257) et brésilien (art. 1957) pour ne nous arrêter qu'aux Codes allemand et suisse, adopte un système nouveau fondé sur une interprétation très libérale et très souple du contrat.

Le Code fédéral des obligations (art. 112) reconnaît que le tiers bénéficiaire d'une stipulation pour autrui aura le droit d'en réclamer l'exécution au débiteur si telle a été l'intention des parties ou si tel est l'usage. Il n'est donc pas nécessaire que le tiers ait accepté pour que les contractants soient liés envers lui : ils sont liés s'ils ont manifesté l'intention de l'être ou si l'usage veut qu'en pareil cas ils le soient. L'acceptation du bénéficiaire n'aura pour effet que de rendre irrévocable le droit existant à son profit par la seule force

1. Roxburg, *International Conventions and third States*. Longmans, 1917.

du contrat. Dans un esprit analogue, le Code civil allemand (art. 328) décide que « le tiers acquiert en principe directement le droit de poursuivre la prestation ». Cependant « à défaut de disposition particulière, c'est d'après les circonstances et en particulier d'après le but du contrat qu'il y a lieu de décider ».

Le juge international saisi d'un différend soulevé par l'Etat bénéficiaire d'une stipulation faite en sa faveur par d'autres Etats va se trouver très embarrassé. La pratique est certaine, la doctrine internationale l'est aussi. Quant à la Jurisprudence, ou bien elle a émis la même opinion ou bien elle en a fait un cas d'espèce. A supposer que l'analogie fût une source du droit international — ce que beaucoup d'auteurs contestent formellement — le juge va-t-il alors demander à l'un quelconque des systèmes positifs en vigueur dans le droit interne des différents pays la solution qui lui fait défaut ? Mais nous avons vu la diversité des systèmes bâtis en marge du principe général qui continue, malgré les dérogations, à dominer toute la matière : celui de l'effet relatif des contrats, et il serait tout à fait impossible de dégager même une idée commune aux exceptions admises par les différends pays. Entre l'universalité du principe et le particularisme des solutions positives, le juge n'est-il pas tenu de choisir le principe ?

L'ARTICLE 38 DU STATUT DE LA COUR. — L'article 38 du Statut de la Cour permanente de justice internationale fait à la Cour un devoir d'appliquer, dans un ordre préférentiel : « Les traités, la coutume, les principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées, enfin la doctrine des publicistes et les décisions des tribunaux judiciaires comme moyen auxiliaire de détermination des règles du droit. »

Sur le sens précis qu'il fallait donner à l'expression « principes généraux du droit » le comité consultatif des Juristes chargé, en 1920, d'élaborer le Statut de la Cour, a longuement discuté. L'un des juristes, M. Ricci Busatti, a cité un exemple qui offre pour nous le plus vif intérêt, car il oppose le principe, qui doit triompher en l'absence de règle de droit international reconnue en l'espèce, avec le droit positif interne de chaque pays que le juge international, décidé à juger mais désarmé, ne doit pas élever à la hauteur d'une règle internationale. Cet exemple, c'est celui de l'étendue des eaux territoriales : M. Ricci Busatti s'est exprimé ainsi : « Il n'y a pas de règle de droit international qui fixe les limites des eaux territoriales. Si une question à ce sujet était portée devant la Cour, celle-ci ne devrait pas accepter l'une ou l'autre des différentes règles en vigueur dans les différents pays : elle devrait tout simplement constater qu'une règle généralement admise n'existe pas, et après cette constatation reconnaître que les dispositions adoptées dans les différents pays sont également licites, tant qu'elles n'empiètent pas sur d'autres principes tel que celui de la liberté des mers (1). »

Libre à chaque Etat de fixer à sa guise l'étendue des eaux sur lesquelles il prolonge sa souveraineté territoriale : le droit international oppose à ces déterminations changeantes un principe qui appartient à l'ordre international : celui de la liberté des mers.

Libre à l'Etat français ou à l'Etat suisse d'accorder ou de refuser un effet juridique à la stipulation pour autrui : le droit international n'a pas à s'en occuper et surtout à s'approprier tel système plutôt que tel autre : « En l'absence d'une

1. Procès-verbal des séances du Comité consultatif des Juristes, 1920, 4^e séance, 2 juillet, p. 315.

norme particulière dérogeant aux principes généraux », suivant l'expression de M. Anzilotti, nous pensons qu'il doit s'en tenir aux principes eux-mêmes, c'est-à-dire, en l'espèce, à l'effet relatif des contrats, principe commun à tout droit, privé ou public.

Dans cette même séance du 2 juillet M. Descamps, complétant la pensée de M. Ricci Busatti, ajoutait : Il faut soustraire le juge à la tentation d'appliquer à sa guise les principes généraux du droit. C'est pourquoi il lui est adjoint de statuer en harmonie avec les prescriptions de la conscience juridique des peuples civilisés et de se servir, à cette même fin, comme auxiliaire, de la doctrine des publicistes qui font autorité (1). Or, nous l'avons vu, cette doctrine est formelle. Elle trouve son expression la plus rigoureuse chez le jurisconsulte suisse Rivier qui n'admet aucune exception et n'entrevoit ni ne cherche aucun moyen de déroger au principe universel de l'effet relatif du contrat. M. Anzilotti lui-même, complétant la pensée précise que nous lui avons vu exprimer tout à l'heure, n'écrit-il pas : « *Il est indifférent que l'avantage du tiers ait été prévu et pris en considération par les parties et qu'il ait constitué, plus ou moins, un des buts de la stipulation : même dans ce cas, l'Etat tiers n'acquiert aucun droit d'exiger l'exécution du traité, et les parties restent toujours libres de modifier ou d'abroger leurs stipulations* (2). »

ADMISSIBILITÉ DE LA STIPULATION POUR AUTRUI EN D. I. P.
— Pourtant, si la stipulation pour autrui n'est pas admise en droit international, il n'est pas dit que, par sa nature même, elle soit en opposition absolue et irréductible avec l'ordre juridique international. Le tout est peut-être de

1. *Op. cit.*, p. 318.

2. *Op. cit.*, p. 421.

trouver les conditions susceptibles, par leur conformité avec d'autres principes, qui voisinent heureusement dans la conscience juridique des peuples civilisés avec celui de l'effet relatif du contrat, susceptibles, disons-nous, d'entraîner l'adhésion des Etats. L'essentiel n'est-il pas que la volonté, en principe souveraine, de l'Etat, soit fidèlement interprétée ? Si l'Etat a entendu se lier, il doit l'être, mais si cette intention n'apparaît pas avec évidence, il doit être considéré comme dégagé de toute obligation vis-à-vis du tiers ; cela en vertu du principe de droit international universellement reconnu, que toute limitation à la souveraineté doit être interprétée d'une manière restrictive. Par application de ce principe, nous disons que c'est ajouter à la lettre, et changer l'esprit du Traité de Paris du 20 novembre 1815, que de dire que les Puissances, en obligeant la France à reculer ses douanes, ont entendu s'obliger envers la Suisse. La Suisse en tire un « intérêt », non un « droit ». Il en était de même du Danemark vis-à-vis du rattachement des populations du Schleswig du nord, de même de la Suède vis-à-vis de la démilitarisation des îles d'Aaland.

Mais, et toujours par application du principe incontesté de la souveraineté de l'Etat, si celui-ci a manifesté clairement l'intention de se lier vis-à-vis du tiers, le tiers acquiert un droit, non pas un droit tout court, mais un droit conditionnel, qu'il dépend de lui-même, également souverain, de rendre irrévocable. Tant que le tiers n'a pas manifesté l'intention de s'en prévaloir, le droit est irrévocable par les seuls contractants.

Affaire d'espèce, dira peut-être le lecteur ? Sans doute, car en l'absence de ces diverses manifestations de volonté, c'est en faveur de la liberté des contractants vis-à-vis du tiers, liberté qui est un principe, que le contrat devra être interprété.

Mais, alors, on va peut-être nous objecter que nous ramenons la prétendue stipulation à un contrat ordinaire ? Il n'en est rien, car ce n'est pas le désir exprimé par le tiers qui fait naître le droit, mais la stipulation même à laquelle il est étranger. Seulement cette stipulation, par elle-même, ne peut faire naître à son profit qu'un droit conditionnel. Il est seul maître de le rendre définitif.

Cette théorie, qui est en germe chez Fauchille, paraît avoir été adoptée par M. Anzilotti : « Il faut, avant tout », dit ce dernier, « que les parties contractantes veuillent entrer dans un rapport juridique avec l'Etat tiers. » Leur volonté « de nouer avec l'Etat tiers les rapports prévus a la valeur d'une offre ». « Si l'offre est acceptée par le tiers auquel elle est faite, un nouvel accord vient à s'établir qui s'ajoute à l'accord né originairement par le Traité entre les parties qui l'ont passé ; en vertu de cet accord, le tiers acquiert le droit d'exiger des parties l'exécution des stipulations qui lui sont favorables et les parties deviennent juridiquement tenues de les exécuter ». Tant que cet accord n'est pas intervenu, les parties sont obligées seulement l'une envers l'autre, et peuvent par suite abroger, d'un commun accord, les stipulations avantageuses pour le tiers (1-2).

En un mot, stipulation où n'apparaît pas chez les con-

1. *Op. cit.*, p. 424.

2. M. Nyholm, dans son opinion dissidente, exprime la même idée : « La stipulation pour autrui paraît ne pas être valable en droit international, car elle ne crée pas un droit en faveur de l'Etat-tiers, *sauf, bien entendu, par un accord nouveau qui viendra se joindre au premier.* Cette théorie est aussi admise en grande partie par la doctrine et par les auteurs les plus reconnus en matière de droit international. »

M. Negulesco, également dans son opinion dissidente, s'exprime de la même manière : « Il est possible, dans une convention internationale, de stipuler un droit en faveur d'un Etat-tiers. Mais alors que, dans les législations nationales qui admettent une pareille stipulation, le tiers a un droit en vertu de la stipulation même, dans le droit international, les Etats qui ont fait une pareille stipulation s'obligent mutuellement d'accepter avec le tiers la conclusion de l'accord sup-

tractants la volonté de procurer à l'Etat tiers autre chose qu'un simple avantage : simple *intérêt* de celui-ci dont il ne peut aucunement se prévaloir. Volonté des contractants, au contraire, de se lier avec l'Etat bénéficiaire : droit pour celui-ci de réclamer le bénéfice des dispositions prises en sa faveur, tant qu'elles ne sont pas abrogées (1). Enfin, entrée de l'Etat bénéficiaire dans le lien juridique qui lui est ouvert : irrévocabilité du droit.

L'acte créateur de la zone du pays de Gex rentre sans conteste dans la première catégorie, tandis que l'ensemble des actes qui ont présidé à la naissance de la zone sarde rentrent dans la troisième. La Suisse n'a qu'un simple intérêt au maintien de la zone de Gex. Elle a au maintien de la zone sarde un droit, qui était révocable avant le traité de Turin et qui a cessé de l'être à partir de ce moment-là.

Le même raisonnement pourrait s'appliquer à la cession des communes du pays de Gex, stipulée dans le Traité de Paris du 20 novembre 1815. C'est là une autre stipulation pour autrui des plus intéressantes, parce qu'elle concerne, au bénéfice d'un Etat non partie au Traité, non plus une simple obligation de faire, mais le transfert de la souveraineté sur un territoire. Or, tant que la Suisse n'eut pas manifesté

plémentaire qui viendra se joindre à l'accord qui a été conclu. A cet effet, le traité peut prévoir la faculté des tierces Puissances intéressées d'y adhérer, et, faute de pareille stipulation, il est *nécessaire* de conclure un accord entre les Etats signataires et l'Etat tiers. »

1. Ne faut-il pas considérer également comme *stipulations pour autrui* (à classer dans la « deuxième catégorie ») les deux dispositions suivantes : a) « le Protocole du 20 novembre 1815 pour la répartition des 700 millions dus par la France aux Puissances alliées », dans lequel il est stipulé (art. 4) que *la Suisse recevra 3 millions* (pour « les services très essentiels qu'elle a rendus : la Cause commune ») ; b) l'ensemble des stipulations qui confèrent des *droits au Saint-Siège*, à savoir : α l'article 3 du 2^e Protocole de Vienne, 29 mars 1815, de modifier le rattachement diocésain des paroisses des communes catholiques cédées ; β l'article 12 du Traité de Turin, 16 mars 1816, de modifier d'une manière absolument générale les « lois et usages » sardes remis en vigueur par ce Traité.

dans un acte ultérieur la volonté de s'approprier cette stipulation, le Traité de Paris fut pour elle *res inter alios acta*. Cet acte ultérieur, c'est le Protocole de remise signé à Gex le 4 juillet 1816 par les plénipotentiaires suisses et français et par lequel la Suisse prit possession des communes cédées.

Ici la volonté des Puissances d'entrer dans un rapport juridique avec l'Etat bénéficiaire est évidente. Aussi la Suisse a-t-elle mieux qu'un simple intérêt à l'exécution de cette stipulation ; elle est titulaire d'un droit, mais d'un droit révocable par les Puissances qui l'ont créé, tant que la Suisse n'a pas de son côté manifesté la Volonté de s'approprier la disposition en sa faveur (1). La participation de la Suisse au Protocole de remise a un double effet : rendre son droit irrévocable et le rendre opposable aux Etats tiers.

Ainsi, loin d'être affaiblie par son application à un traité « dispositif », la stipulation en faveur d'un tiers, telle que nous l'avons envisagée, s'en trouve singulièrement renforcée.

III. — NATURE DE L'OBLIGATION DE RECULER LES DOUANES.

La nature du droit conféré, d'une part, aux Puissances d'exiger le recul des douanes françaises, d'autre part, aux Puissances et à la Suisse d'exiger le recul des douanes sardes, présente-t-elle un intérêt dans ce débat ? Sans aucun doute, mais un intérêt purement théorique.

Pour qu'il en soit autrement, il faudrait, en effet, avoir démontré que des droits réels, au sens du droit civil, peuvent être établis sur le territoire d'un Etat au profit d'un

1. Cf. notamment : Heffter, *Le Droit international de l'Europe*, trad. Bergson, 1883, p. 160 et 161.

« La cession non accompagnée de la prise de possession par l'acquéreur ne constitue qu'une obligation... Il faut en conséquence, si l'acquéreur ne se trouve pas déjà saisi, qu'une mise en possession ou tradition s'opère à son profit. »

autre Etat, que tel fut le cas en 1815-1816, enfin que le caractère prétendu réel du droit ainsi créé, non seulement renforce le droit de la Suisse au maintien de la zone sarde, à la manière d'une « servitude », dont elle serait titulaire, mais qu'une servitude analogue, exercée sur la zone de Gex, vient conférer à la Suisse, seule titulaire possible, un droit que le Traité de Paris n'a pas pu lui donner.

En montrant que la stipulation pour autrui n'était pas admise à l'heure actuelle par le droit international, en essayant de discerner à quelles conditions elle pourrait l'être, nous avons répondu à la troisième de ces questions.

Si le Traité de Paris était incapable, par lui seul, de donner à la Suisse un droit au maintien de la zone de Gex, à plus forte raison était-il impuissant à lui conférer une « servitude » sur cette partie du territoire français.

Il ne reste donc, à notre avis, qu'une question doctrinale dont la solution va nous décider sur le point de savoir si l'obligation assumée par la Sardaigne de reculer ses douanes s'analyse en un lien personnel vis-à-vis de la Suisse ou en une « servitude » dont celle-ci serait titulaire.

LA DOCTRINE. — Malgré la définition que les civilistes donnent de la servitude : charge grevant la propriété, charge établie sur un fonds pour l'utilité d'un autre fonds, les auteurs, pendant longtemps, n'ont pas vu d'inconvénient à transposer le mot et l'idée dans le droit international. Ils ont poussé l'analogie jusqu'à distinguer des servitudes « passives » et des servitudes « actives », les premières consistant à renoncer simplement à l'exercice d'un droit de souveraineté, les autres à abandonner l'exercice de ce droit à un Etat étranger. Dans la première catégorie rentrerait l'engagement de ne pas fortifier une ville (Huningue) ou de ne pas

percevoir d'impôts (Traité de Turin de 1816, art. 23). Despagnet et Bluntschli citent même formellement « l'obligation de ne pas placer de postes de douanes le long de la frontière d'un autre Etat (1) ». Dans la deuxième catégorie viendrait se ranger le droit reconnu à un Etat de percevoir des impôts sur le territoire d'un autre Etat, ou d'y exercer la justice (Capitulations), ou encore d'occuper le territoire avec ses troupes dans certains cas (Savoie du Nord).

Une doctrine plus récente, appuyée par un arbitrage célèbre, est venue montrer combien était vaine, et à bien des égards inexacte, une pareille assimilation. Dès la fin du xix^e siècle on prenait conscience de l'origine de cette erreur et des critiques nombreuses se faisaient jour. « Il faut songer, écrit Nys, que pendant des siècles des théories furent en honneur... selon lesquelles le territoire était considéré comme la propriété du prince ; en certains pays les principautés, les seigneuries, les républiques, les villes, indépendantes les unes des autres et n'ayant au dessus d'elles qu'une autorité peu redoutée, étaient en nombre considérable. Encore à la fin du xviii^e siècle le Saint Empire Romain germanique comprenait trois cent vingt territoires... Le Wurtemberg avait deux mille enclaves... Le fait même d'un enchevêtrement presque inextricable rendait inévitable la naissance d'obligations concernant le passage, le droit de garnison, etc... (2).

Mais dans les Etats modernes, à gouvernement constitutionnel, la souveraineté a dépouillé tout caractère civil et par ailleurs n'admet plus d'être partagée. Sans doute certains droits internationaux présentent, avec les servitudes

1. Despagnet, *Cours de droit public international*, p. 17 ; Bluntschli, *Le Droit international codifié*, trad. Lardy, p. 210, n^o 356.

2. Ernest Nys, *Rev. de Droit Internat. et de législ. comp.*, 1911, p. 314.

du droit privé, ce caractère commun d'affecter précisément le territoire, et d'être permanents, c'est-à-dire transmissibles comme tels avec le territoire, à travers les transformations de l'Etat et même malgré l'extinction de l'Etat. Cependant un auteur considérable, le jurisconsulte suisse Rivier, n'apportait-il pas une restriction grave à la permanence du droit ainsi constitué, donc un échec certain à son caractère même de droit « réel », en décidant que « *les traités constitutifs de servitudes doivent être rangés au nombre de ceux qui, tout en étant des traités de disposition, sont considérés comme consentis rebus sic stantibus* » (1-2).

Despagnet ajoutait : « Créées uniquement en vue d'obtenir un certain résultat et dans des conditions données, elles cessent d'exister comme perdant leur raison d'être au point de vue international, quand ce résultat n'est plus réalisable ou que les conditions se sont modifiées de manière à les rendre inutiles, tandis que les servitudes privées ne pourraient être considérées comme éteintes par ces seules raisons (3) ».

A cette différence qui, à elle seule, par l'idée profonde qu'elle renferme, écarte déjà toute possibilité d'analogie, certains auteurs joignaient celle-ci qu'à l'inverse du droit civil on ne pouvait considérer la possession, même immémoriale, comme un mode d'acquisition des servitudes internationales.

LA JURISPRUDENCE. — Un différend né entre les Etats-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne, à propos des pê-

1. Rivier, *Principes du droit des gens*, t. I, p. 76.

2. Comme exemple de « servitudes » devenues caduques par suite du changement des circonstances on peut citer la *servitude de passage des troupes sardes à travers le Valais*. « On ne pouvait songer à invoquer en faveur des troupes françaises le droit de passage à travers le Valais, puisque ce chemin les aurait conduites à l'étranger, au lieu de leur permettre de rallier leurs bases. » (Antoine Rougier, *Le Traité de Versailles et la Neutralité de la Savoie*, p. 21).

3. Despagnet, *Cours de droit public international*, p. 180.

cheries de Terre-Neuve, devait fournir à ces critiques l'occasion d'être formulé dans une sentence arbitrale. Les Etats-Unis soutenaient que le droit de pêche conféré à leurs ressortissants sur les côtes de Terre-Neuve, par le Traité du 20 octobre 1818, constituait une « servitude » américaine sur les eaux anglaises, et comme tel s'opposait dans ces eaux à la réglementation de la pêche par la Grande-Bretagne. Le Tribunal, ayant à prendre parti sur le point de savoir si le droit de pêche constituait une « servitude », décida que l'on se trouvait en présence d'une simple obligation d'Etat à Etat, car il n'y avait, en l'espèce, aucune concession de souveraineté. Sans exclure du droit international la notion de servitude, le Tribunal estima que, pour qu'il y eût « servitude », il fallait que l'Etat servant fût dessaisi d'un droit souverain au profit de l'Etat dominant. C'est le rejet de la notion de servitude « négative », mais ce n'est pas la condamnation des servitudes « positives ». Le motif principal, d'ailleurs, très discutable, invoqué par le Tribunal, paraît être que la souveraineté, au sens où l'entendent les Etats modernes, exclut, en principe, toute restriction et que si exceptionnellement elle se restreint, cela ne peut résulter que d'un traité formel.

Quelle que soit la valeur du motif invoqué, la sentence est déjà pour nous du plus haut intérêt. Le recul des douanes à l'ouest du Jura ou en pays sarde ne comporte, de la part de la France ou de la Sardaigne, la concession d'aucun droit souverain, mais seulement l'engagement de s'abstenir de l'exercice d'un droit (1). Comme tel il affecte le caractère d'une simple obligation d'Etat à Etat, obligation qui, pour

1. De même l'un des juges dissidents, M. Nyholm, sans rejeter la notion de servitude, exprime cette idée que le recul des douanes n'est pas une servitude parce qu'il ne comporte de la part de la Suisse l'exercice d'aucun droit souverain en territoire français.

la zone de Gex, est assumée par la France vis-à-vis des Puissances seules, tandis que pour la zone sarde, elle est assumée par la Sardaigne, à la fois vis-à-vis des Puissances et vis-à-vis de la Suisse.

Nous considérons d'ailleurs que la sentence ne va pas assez loin et que la doctrine des servitudes internationales, même réduite au domaine des servitudes actives, est encore inexacte parce qu'elle repose sur une assimilation impossible de la souveraineté à la propriété. Comme le faisait justement remarquer M. Basdevant dans le commentaire qu'il donnait de cette sentence, ce n'est pas en partant de l'indivisibilité de la souveraineté que l'on pourra étayer une critique sérieuse. « Cette conception est démentie par les faits ». Mais si l'on veut bien noter entre la souveraineté et la propriété deux différences essentielles, on verra combien il est injustifié d'appliquer à la première les règles de la seconde. « La propriété a pour support l'intérêt de son titulaire ». La souveraineté ne repose pas sur l'intérêt de l'Etat car « l'Etat moderne n'a pas d'intérêt qui lui soit propre ; sa raison d'être n'est pas en lui-même mais seulement dans les services qu'il rend aux individus ». Les pouvoirs juridiques reconnus à l'Etat n'ont pas d'autre but que de « le mettre à même de remplir les fonctions qui lui incombent ».

Or ces pouvoirs juridiques sont le tout de la souveraineté. Tandis que « la propriété comporte principalement le pouvoir de faire des actes matériels » (usage, perception des fruits), la souveraineté « comporte essentiellement le pouvoir de faire des actes juridiques » (législation, administration, juridiction). Le pouvoir de l'Etat d'accomplir un acte matériel s'analyse toujours dans le pouvoir d'exercer une

1. Cf. cette *Revue*, t. XIX, 1912, p. 519 et suiv.

fonction juridique ; ainsi le droit de l'Etat riverain de pêcher dans ses eaux territoriales n'est que la conséquence du droit qu'il possède de légiférer à sa guise sur ces eaux.

C'est assez dire qu'il ne peut pas y avoir de « relations réelles » d'Etat à Etat, mais seulement des relations « personnelles » et que si l'on transporte, du droit civil au droit international public la notion de servitude, on conserve le mot mais on le dépouille de son contenu.

Ainsi le recul des douanes n'est pas une servitude dont la Suisse serait titulaire, parce qu'il n'y a pas de servitude en droit international et parce que, s'il pouvait y en avoir, l'idée plus simple, plus claire, plus précise d'obligation d'Etat à Etat suffirait à l'expliquer. Nous pouvons en tirer dès maintenant une double conséquence. D'une part, le sort de cette obligation dépendra du sort qui sera fait à la convention où elle a pris naissance. D'autre part, son maintien sera suspendu au jeu de la clause *rebus sic stantibus*.

Appendice. — Il est significatif que l'idée de *servitude* ait pu être invoquée tantôt pour alléger et tantôt pour aggraver les charges qui pèsent sur un débiteur. Comme si l'idée d'obligation ne suffisait pas d'expliquer le tout des relations internationales.

Pour alléger l'obligation qui pèse sur un Etat, ce fut la prétention de l'Allemagne dans l'affaire du Canal de Kiel. Si l'obligation qu'elle a contractée dans l'article 380 du Traité de Versailles de laisser passer tous les navires de toutes les nations en paix avec elle, si une telle obligation peut s'analyser en une *servitude*, l'interprétation qui pourra en être donnée sera nécessairement restrictive, ses effets seront rigoureusement limités par les termes mêmes du contrat. Faute d'une disposition expresse contenue dans l'article 380 et visant le jeu de la neutralité en cas de conflit armé, l'Allemagne sera libre de refuser l'entrée du Canal à un navire chargé de munitions. Les Ordonnances de neutralité qu'elle a prises le 25 et le 30 juillet 1920 font valablement échec à l'exécution de l'article 380.

La Cour (arrêt n° 1) n'a pas cru devoir retenir cet argument. De même on serait en peine de trouver dans l'opinion dissidente de M. Schücking un argument nouveau en faveur de la théorie des servitudes.

CHAPITRE IV

LA SUISSE A-T-ELLE CONSERVÉ SES DROITS

I. — LA VIOLATION DES DISPOSITIONS CONFESSIONNELLES DES TRAITÉS (1)

« Ces Messieurs de Genève désenclavent leur territoire, ils ne voient pas qu'ils enclavent leur religion (2). »

Genève a toujours désiré de s'agrandir, mais le sort a voulu qu'entourée de pays catholiques, elle n'ait pu le faire qu'au détriment de son unité morale. Ses voisins eux-mêmes, s'ils ont jamais eu l'intention de consentir à une diminution de leur patrimoine ont hésité à céder à la « capitale continentale du protestantisme » (3) des territoires fidèlement attachés à la religion catholique. En 1601, malgré un ensemble de circonstances exceptionnellement favorables, Genève ne réussit pas à obtenir le pays de Gex. Et pourtant elle a fourni au roi de France, dans la lutte commune contre la Savoie,

1. Comme le disent très bien le Contre-Mémoire (p. 1651 à 1657) et la Réplique suisses (p. 2186), invoquer la violation des Traités comme *moyen de droit*, c'est, de la part de la France, reconnaître que la Suisse a un *droit* au maintien de la zone sarde. Si donc, nous examinons la question de savoir s'il y a là un moyen de droit, c'est parce que nous avons reconnu à la Suisse un droit (contractuel) sur cette zone.

2. Paroles d'un contemporain, reproduites dans le « Manifeste de l'Union protestante ».

3. Sismondi, *Considération sur Genève dans ses rapports avec l'Angleterre et les Etats protestants*. Londres, 1894.

un concours important et décisif. Elle vient d'occuper le pays de Gex pendant 15 ans et transformerait volontiers son administration en conquête. Henri IV, à qui la légende attribue une promesse et un parjure, cède aux raisons que lui fait valoir le cardinal Aldobrandini, légat du Pape à la Paix de Lyon.

Le dilemme se posera en 1815 : ou accepter l'ennemi religieux ou renoncer à s'agrandir, et à entrer dans la Confédération, tant il est vrai que sa religion est pour Genève un élément de son prestige à travers le monde, et dans le voisinage, bon gré, mal gré, une limite traditionnelle à son expansion. « Anxiétés protestantes et anxiétés catholiques s'épiaient mutuellement, se mesuraient du regard et, pour des raisons inverses, elles convergeaient, en définitive, vers le commun souci d'empêcher que Genève ne devint trop grande » (1). Pictet de Rochemont échoue auprès de son ami le duc de Richelieu dans ses tentatives pour obtenir le pays de Gex (2), comme ses prédécesseurs certainement moins habiles avaient échoué auprès de Henri IV mais il obtient, nous l'avons vu, les communes françaises et sardes qui sont

1. Georges Goyan, *Une ville-Eglise*, II, p. 35.

2. L'immense majorité des habitants tenaient à rester français, et M. Varicourt, curé de Gex, fut chargé de rédiger des *adresses* dans ce sens ; il en fit deux : l'une pour le roi Louis XVIII et l'autre pour la Duchesse d'Angoulême.

La première porte la date du 6 mai 1814 et est revêtue de la signature de tous les maires du Pays. Ils disent : « On parle de nous réunir avec la Suisse ou avec Genève ; Sire, aurions-nous eu le malheur de démériter de notre roi. Nos cœurs disent que non, et cependant cette séparation de la France serait pour nous le plus grand des châtements... »

Dans celle à la Duchesse d'Angoulême, qui est datée du 24 mai et signée de tous les ecclésiastiques du Pays, on lit : « Si nous sommes démembrés de la France ce sera pour nous réunir à Genève, avec Genève qui s'appelle elle-même la Rome des protestants... bientôt nous verrions s'élever à côté de nos églises, ces mêmes temples que Louis XVI avait fait disparaître... Français par Henri IV, rendus à la foi catholique par Saint François de Sales, rien ne manquera à notre bonheur si nous devons à l'auguste fille de Louis XVI de rester l'un et l'autre... »

indispensables à Genève pour désenclaver son territoire. Il apparaît dès lors, comme une nécessité, aux yeux des Puissances cédantes, de stipuler à la charge de Genève l'obligation de respecter la religion catholique dans les communes qui lui sont annexées (1). Mais tandis que la France ne fait aucune réserve en ce sens dans le Traité de Paris du 20 novembre 1815 qui cède plusieurs communes gessiennes, la Sardaigne au contraire en fait de très précises et très complètes, soit par l'organe des Puissances au Congrès de Vienne, soit en son propre nom au Traité de Turin.

En prévision de ses acquisitions territoriales, la République de Genève avait d'ailleurs elle-même, et spontanément, joint à sa constitution du 24 avril 1814 un certain nombre de lois dites « Lois éventuelles » qui prétendaient assurer à l'avance les garanties à donner aux catholiques des communes annexées. Ces dispositions bienveillantes mais un peu hâtives et pas toutes adroites, devinrent partiellement sans objet lorsque le Protocole de Vienne du 29 mars 1815 eut lui-même, en harmonie ou en contradiction avec elles, organisé la protection en énumérant les garanties. Ce Protocole contient, en son article III, treize clauses qui sont demeurées fameuses parce que la plupart d'entre elles furent violées avec plus ou moins d'éclat. L'idée essentielle était que la religion catholique devrait être « maintenue et protégée » de la même manière qu'elle l'était dans toutes les communes cédées par le roi de Sardaigne. Pour assurer ce

1. La protection de la liberté religieuse ne sera pas un fait absolument nouveau. En voici deux précédents :

Traité de 1749, art. 3. — Le roi de France exige « le maintien perpétuel de la religion catholique et maintient la protection royale sur l'Eglise, le curé et les biens ecclésiastiques dans le village de Russin qu'il rétrocède ».

Traité de 1754, art. 12. — Le roi de Sardaigne... « donne l'assurance que les habitants des lieux cédés jouiront du libre exercice de leur religion ».

maintien et cette protection, il était stipulé que « le Gouvernement de Genève fournirait aux mêmes frais que le Gouvernement sarde pour l'entretien des ecclésiastiques et du culte »; l'Eglise catholique de Genève serait également maintenue à la charge de l'Etat; l'instruction donnée aux enfants catholiques le serait obligatoirement par des maîtres de leur confession; enfin, dans les communes, la majorité des sièges d'officiers municipaux, et toujours la fonction de maire, seraient réservés aux catholiques. Le garant de l'exécution fidèle de ces diverses stipulations était le roi de Sardaigne investi par l'article 13 d'un droit d'intervention à cette fin auprès du gouvernement de Genève.

A cette réglementation déjà minutieuse et qui avait le mérite de la clarté vint s'ajouter, sans grand avantage pour les catholiques, l'article 12 du Traité de Turin dont le but était de préciser et de renforcer l'article III du Protocole de Vienne. Il y était dit (art. 12) que « les lois en vigueur au 29 mars 1815 relativement à la religion catholique dans tout le territoire cédé seraient maintenues, sauf qu'il en soit réglé autrement par le Saint-Siège ». Parmi ces « lois en vigueur » dont l'énumération serait ennuyeuse et au surplus dépasserait le cadre de cette étude, nous nous contenterons de citer, parce qu'elles ont leur importance dans ce débat : l'Edit royal sarde du 28 octobre 1814 qui remettait en vigueur les lois antérieures à l'occupation française (1792), l'Ordonnance du 19 décembre 1814 qui rétablissait les lois sur le mariage et les successions (c'est-à-dire sur ce point la législation canonique) enfin la circulaire du 18 février 1815 qui remettait aux curés les registres de l'état civil. Seul le Saint-Siège pouvait apporter une modification à ce régime en quelque sorte cristallisé.

Le résultat, nous le verrons, ne fut pas très heureux car,

malgré la réserve d'une initiative possible de réforme venant du Saint Siège, c'était, comme le dit M. William Martin, « figer le culte catholique dans une attitude définitive » (1) et c'était d'autant plus dangereux que déjà plusieurs lois ou coutumes sardes, ainsi restaurées, ne correspondaient plus à des mœurs qui avaient évolué. Mais nous n'avons pas à apprécier, en lui-même, le système adopté. Nous avons tenu à fixer les grands traits de la charte internationale des communes cédées dans le seul but d'envisager, d'une part, les violations que cette charte eut à subir de la part du Gouvernement de Genève, d'autre part, « l'affaiblissement » qui a pu en résulter dans la force obligatoire du Traité de Turin de 1816.

A titre préjudiciel, toutefois, il convient de faire deux remarques importantes, tellement importantes à notre avis que si on néglige de les faire, il devient impossible de prendre parti sur le point de savoir si la France tire de la violation des dispositions confessionnelles des Traités un moyen de droit et quelle en est la valeur.

Tout d'abord quel est le bénéficiaire de ces dispositions ? Ce sont les catholiques chacun pris individuellement et tous ensemble en tant que professant une religion distincte de celle de la majorité. Mais le bénéfice de la protection ne doit pas être confondu avec le droit d'être protégé. Ce droit ne peut, *a priori*, avoir comme titulaire chacun des catholiques, ni, non plus la collectivité, puisqu'elle n'a aucune représentation légale, puisqu'elles ne disposent d'aucun « organe » par lequel la majorité puisse imposer ses directives à la minorité. Ce résultat est logique si l'on songe que les sujets du roi de Sardaigne, lorsqu'ils passent sous la souveraineté

1. William Martin, *La situation du Catholicisme à Genève*, 1909, p. 33.

helvétique sont protégés, non pas comme tels mais uniquement parce qu'ils appartiennent à la religion catholique. Dès lors le droit d'être protégé a pour titulaire l'Eglise catholique romaine, représentée par le Saint-Siège. Le droit de disposer de la garantie des Traités, celui même d'y renoncer, n'appartiennent qu'à ce dernier. C'est le corollaire du droit que le Traité de Turin confère exclusivement au Saint-Siège (déjà investi par le Protocole de Vienne du pouvoir de modifier le rattachement diocésain des paroisses) de modifier de son propre mouvement et de la manière la plus large la réglementation qui résulte des lois et usages sardes remis en vigueur par ce même traité. Le Pape Pie VII en fait usage en 1819 lorsqu'il décide que les paroisses de Genève doivent être détachées du Diocèse de Chambéry et rattachées à celui de Lausanne.

Quelle est, d'autre part, la position du roi de Sardaigne ? Il s'est réservé, non pas le droit de modifier dans la suite ses propres « lois et usages » dont il a exigé le rétablissement, mais seulement d'exercer un contrôle, et éventuellement une contrainte, à l'égard du gouvernement de Genève, à l'effet d'assurer la protection. Ce droit d'intervention n'est d'ailleurs pas resté lettre morte, il s'est exercé en 1823 pour obtenir l'abrogation d'une loi sur le mariage du 26 décembre 1821 que nous rencontrerons au cours de notre étude.

Ainsi, en marge d'une réglementation qui a son statut dans des actes internationaux, Genève et la Confédération, auxquelles elle est imposée, n'ont plus aucun pouvoir. Elles n'ont que des obligations : celles de respecter la religion et le culte catholique. La législation à la fois fédérale et cantonale est mise en échec par le jeu d'une double limitation : le droit d'être « maintenu et protégé » qui appartient à la religion catholique romaine, représentée par le Saint-Siège,

titulaire exclusif du droit d'innover, le droit de veiller à ce maintien et à cette protection qui appartient au roi de Sardaigne.

L'histoire de la violation des Traités peut être divisée en deux périodes : avant et après 1868. De 1815 à 1868, deux faits dominant. Le premier, nous l'avons déjà rencontré à propos du droit d'intervention de S. M. sarde, c'est la loi du 26 décembre 1821 qui, pour faciliter le mariage entre protestants et catholiques, décidait que la cérémonie religieuse ne serait pas nécessaire à la validité du mariage ; la bénédiction du prêtre serait facultative et le mariage, célébré à la mairie, serait parfait sans elle. C'était violer directement le Traité de Turin qui avait rétabli les lois en vigueur au moment de l'annexion, en l'espèce l'Ordonnance sarde du 19 septembre 1814 qui imposait comme condition *sine qua non* de la validité la célébration religieuse du mariage. Des protestations s'élevèrent de la part du clergé, le mécanisme de l'intervention fut mis en mouvement ; le 1^{er} août 1823 le roi de Sardaigne intima au Directoire fédéral l'ordre de retirer la loi. Malgré l'émotion provoquée en Suisse par le geste du Gouvernement sarde ou peut-être à cause d'elle, satisfaction fut donnée sans retard et la cérémonie du culte était à nouveau exigée même en cas de mariage mixte.

Les partisans de l'unité de la législation matrimoniale attendirent jusqu'en 1861 pour prendre leur revanche. A ce moment là l'occasion était meilleure, la Savoie venait d'être réunie à la France ; on était sûr que personne n'interviendrait. A qui d'ailleurs le droit d'intervention était-il passé au moment de l'annexion. A la France ? à l'Italie ? C'est une question que nous éluciderons tout à l'heure. Toujours est-il que la loi du 12 octobre 1861 rétablit purement et simplement la loi de 1821 et que personne ne protesta. La

loi de 1861 dit M. W. Martin, est le premier acte législatif consciemment et résolument contraire aux Traités (1). Elle inaugure en effet l'ère des violations officielles.

Celles-ci purent apparaître bientôt à des yeux complaisants comme justifiées par la loi sur l'Hospice général du 26 août 1868. Le « peuple genevois, disait l'article 1^{er}, renonce à toute distinction de territoires, à toute inégalité de droits qui pourraient résulter, soit des Traités, soit d'une différence d'origine entre les citoyens du canton ». Par ce texte les catholiques qui avaient apporté leur concours au vote de la loi, renonçaient aux garanties des Traités. Egarés par leur patriotisme, et par une confiance que la suite des événements a montrée excessive, ils ont pu croire que la garantie constitutionnelle remplacerait la garantie internationale. Avaient-ils le pouvoir de substituer celle-ci à celle-là ?

Du moins les garanties nouvelles, de droit interne, ne rendaient-elles pas inutiles les garanties internationales et par la même caduques, au moins à cet égard, les dispositions des Traités ? Nous avons vu, avec M. Anzilotti, que l'application de la clause *rebus sic stantibus*, se ramène à résoudre deux questions. Quelle a été l'intention des signataires du Traité ? S'il apparaît que cette intention est réalisée, que le but est atteint, de telle sorte que le maintien du Traité pourrait être, soit inutile, soit odieux, à qui appartient-il de dénoncer et quelles formes la dénonciation doit-elle revêtir pour éviter l'arbitraire ?

L'intention que Sa Majesté sarde pouvait avoir, et en fait manifestait en 1815, n'est pas douteuse. Il voulait éviter l'étouffement de la religion catholique, nouvelle venue dans le canton de Genève, par la religion protestante qui dominait

1. *La situation du catholicisme à Genève*, 1909, p. 186.

depuis trois siècles. La question se pose donc de savoir si, en 1868, la religion de Calvin avait cessé d'être « dominante ». « La majorité, écrit M. William Martin n'avait changé ni d'esprit ni de confession : si ses tendances étaient moins protestantes, elles n'étaient pas plus catholiques et S. M. sarde n'eut sans doute pas vu moins de pièges pour la foi de ses sujets annexés dans la liberté sceptique de 1868 que dans la tutelle calviniste de 1815 » (1).

A supposer même que les circonstances se fussent totalement modifiées, ce qui est contraire à l'histoire, à qui aurait appartenu de renoncer à la protection et de dénoncer les traités ? Seul le Saint-Siège qui avait, en vertu du Traité de Turin, le pouvoir exclusif de modifier les règles applicables à l'exercice de la religion catholique à Genève, aurait pu renoncer aux garanties des Traités. Personne ne pouvait le faire à sa place, de même que personne ne pouvait priver le Saint Siège de son droit de légiférer en ces matières. La loi de 1868 n'était, ni par le fond, ni par la forme, le mode valable d'une dénonciation possible.

Les événements qui se produisirent pendant les dix années suivantes se chargèrent d'ailleurs, eux-mêmes, d'apporter un démenti formel aux prévisions optimistes. Sous prétexte qu'il possédait les prérogatives épiscopales, Mgr. Mermillod, vicaire général de l'évêque de Lausanne, fut destitué et envoyé en exil, tandis que le traitement du curé de Genève, assuré non seulement par le Protocole de Vienne et par le Traité de Turin, mais par un acte spécial en date du même jour (2), était supprimé. Puis ce fut, au service d'une religion nouvelle, née de la contagion allemande et professée en Suisse

1. William Martin, *La situation du catholicisme à Genève*, 1909, p. 203.

2. Déclaration du Plénipotentiaire de la Conféd. suisse et du canton de Genève sur la dotation du curé de l'Eglise cath. de Genève. Turin, 16 mars 1816.

par une minorité, la création de toutes pièces d'une Eglise d'Etat, officielle et salariée, dont l'unique raison d'être était la lutte, désormais acharnée, contre l'Eglise catholique romaine. Alors le développement du schisme vieux catholique, par l'initiative et sous l'impulsion du gouvernement de Genève marque les étapes de la violation des Traités : introduction du régime démocratique de l'élection dans la nomination des curés, au mépris des pouvoirs d'ordre de l'évêque (loi constitutionnelle du 19 février 1873) ; obligation pour les élus de prêter serment, afin d'exclure avec plus de certitude les prêtres fidèles à l'Eglise romaine ; affectation exclusive des églises et des presbytères, cependant propriété communale, au culte nouveau, salarié par l'Etat (loi organique 29 août 1873) ; constitution civile du clergé (23 mars 1874) ; Suppression du traitement des curés qui refusent de se soumettre (Décret 3 septembre) ; confiscation de l'Eglise Notre-Dame et du Presbytère (6 avril 1875) ; prise de possession générale des Eglises, la plupart du temps avec effraction, afin d'y installer le culte schismatique (1875) ; attribution à l'Etat des registres de l'état civil détenus par les curés (loi 5 août 1876). Le serrurier et le gendarme avaient joué les premiers rôles dans cette conquête « spirituelle » un peu particulière, tantôt grotesque, tantôt tragique, toujours odieuse (1).

Voilà le fait bien établi. Les Traités ont été violés. Il faut examiner maintenant si la France tire de cette violation le moyen de se considérer comme dégagée des autres stipulations, à savoir de l'obligation de tenir ses douanes éloignées de la frontière, obligation à laquelle elle a succédé en 1860 lors de l'annexion de la Savoie.

1. *Histoire de la persécution religieuse à Genève. Essai d'un schisme par l'Etat*, Paris, 1878.

La solidarité des diverses dispositions d'un Traité est toujours présumée. La doctrine est nette et unanime sur ce point. Les obligations réciproquement assumées sont censées constituer les éléments inséparables d'un tout, les termes d'une compensation générale dont il n'est pas possible de retrancher un terme sans affaiblir ou même détruire les autres. « On ne peut, dit Pradier-Fodéré, envisager comme autant de traités particuliers et indépendants, les divers articles d'un même traité. Quoique l'on ne voit point de liaison immédiate entre quelques-uns de ces articles, ils sont tous liés par ce rapport commun que les contractants les ont passés les uns en vue des autres » (1).

« L'inexécution du Traité de la part d'un des contractants, écrit Nys, libère-t-elle l'autre contractant ? Dans l'opinion générale, la réponse est affirmative ; il y a une condition résolutoire tacite ; il ne faut même pas distinguer entre les articles » (2).

Mais, si les faits sont indiscutables et le droit qui en découle non moins certain, l'application du principe au profit de la France ne peut pas être envisagée si l'on n'a pas résolu auparavant une autre question. Le droit d'intervention du roi de Sardaigne est-il passé à la France ou à l'Italie ? Cela revient à se demander quelle était la nature de ce droit. Était-il « réel » ou « personnel » ; était-il attaché à l'exercice de la souveraineté sarde sur le territoire de la Savoie ou au contraire en était-il indépendant ?

Si nous n'avions pas pris position déjà, d'une manière catégorique, contre la possibilité même de l'existence de servitudes internationales, en montrant l'abus de langage

1. Pradier-Fodéré, *Traité de Droit international public*. Paris 1895, t. II, n° 1209, p. 917.

2. Ernest Nys, *Le Droit International*, t. III, 1^{re} partie, p. 48, 1906.

que représente, dans le droit public moderne, cet emprunt au droit privé, le simple bon sens suffirait à nous guider. Nous ne voyons pas, dans le silence du Traité d'annexion du 24 mai 1860, quel argument on pourrait faire valoir en faveur de la transmission du droit à la France. A notre avis le droit est passé à l'Italie.

Dans ces conditions, la France conserve-t-elle le droit d'opposer à la Suisse la violation des Traités ? Elle n'a succédé à la souveraineté sarde que dans la mesure où celle-ci s'exerçait sur une fraction de son territoire, c'est-à-dire dans les limites de la Savoie. C'est pour cette raison, pensons-nous, et non point parce que le droit était « réel », qu'elle a hérité de l'obligation de tenir ses douanes éloignées de la frontière. Il en est de même de la neutralité militaire de la Savoie du Nord. Zone franche et neutralité ont un caractère objectif qui assure leur perpétuité à travers les changements qui se sont produits dans la personnalité des Etats. Cela peut expliquer à un certain point de vue que l'on confonde « objectivité » et « réalité ». Le territoire est un élément inséparable de la personnalité de l'Etat, mais les rapports de l'Etat vis-à-vis de son territoire ne sont pas ceux du propriétaire du Droit privé vis-à-vis de son bien. Les droits de chacun s'analysent de part et d'autre en des éléments qui sont tout à fait irréductibles et qui ne peuvent, en aucune manière, être comparés.

La solidarité des dispositions du Traité de Turin — pour autant que le titulaire des droits et obligations, que ce Traité avait fait naître, reste le même — ne doit pas cacher la divergence qui s'est produite dans la transmission des droits et des obligations. Une partie est allée à la France, une partie à l'Italie, mais la France n'a succédé pour sa part qu'à ceux qui concernaient le territoire de la Savoie. Alors que

la France tire un moyen de droit infaillible de l'aggravation des droits fédéraux en 1849, et du fait capital que Genève n'a plus besoin de la zone sarde pour vivre, au contraire elle ne peut tirer de la violation des droits des catholiques sardes aucun moyen de se considérer comme libérée de la zone franche.

Car, précisons-le, la violation d'un traité ne détruit pas ce traité par elle-même, *ipso facto*. Elle doit être invoquée, sinon le traité subsiste avec tous ses effets. Or la France ne peut pas l'invoquer. Le pourrait-elle d'ailleurs que ce serait bien tardif de sa part. « La déclaration de la volonté de rescinder le Traité, dit M. Anzilotti, doit être faite dans une limite de temps raisonnable à compter de la violation survenue ; si l'Etat laisse passer beaucoup de temps et surtout s'il continue dans l'intervalle à exécuter le Traité, il faudra admettre qu'il a renoncé à son droit (1). »

II. — LE CHANGEMENT DES CIRCONSTANCES.

L'effet du changement des circonstances sur la validité des traités perpétuels a toujours été très débattu en doctrine. *Solet el hoc disputari*, disait déjà Grotius, *an promissae in se habeant tacitam conditionem : si res maneant quo sunt loco*, et il répondait : *Quod negandum est nisi apertissime pateat statum rerum presentem in unica illa quam diximus ratione inclusum esse* (2). Le débat porte sur deux questions principales. De quelle nature doit être ce changement pour donner à l'Etat qui en éprouve un préjudice le droit de dénoncer le Traité ? De quelle forme la dénonciation doit-elle être entourée pour éviter l'arbitraire ?

1. Anzilotti, *Cours de Droit international public*, trad. Gidel, 1929, p. 465.

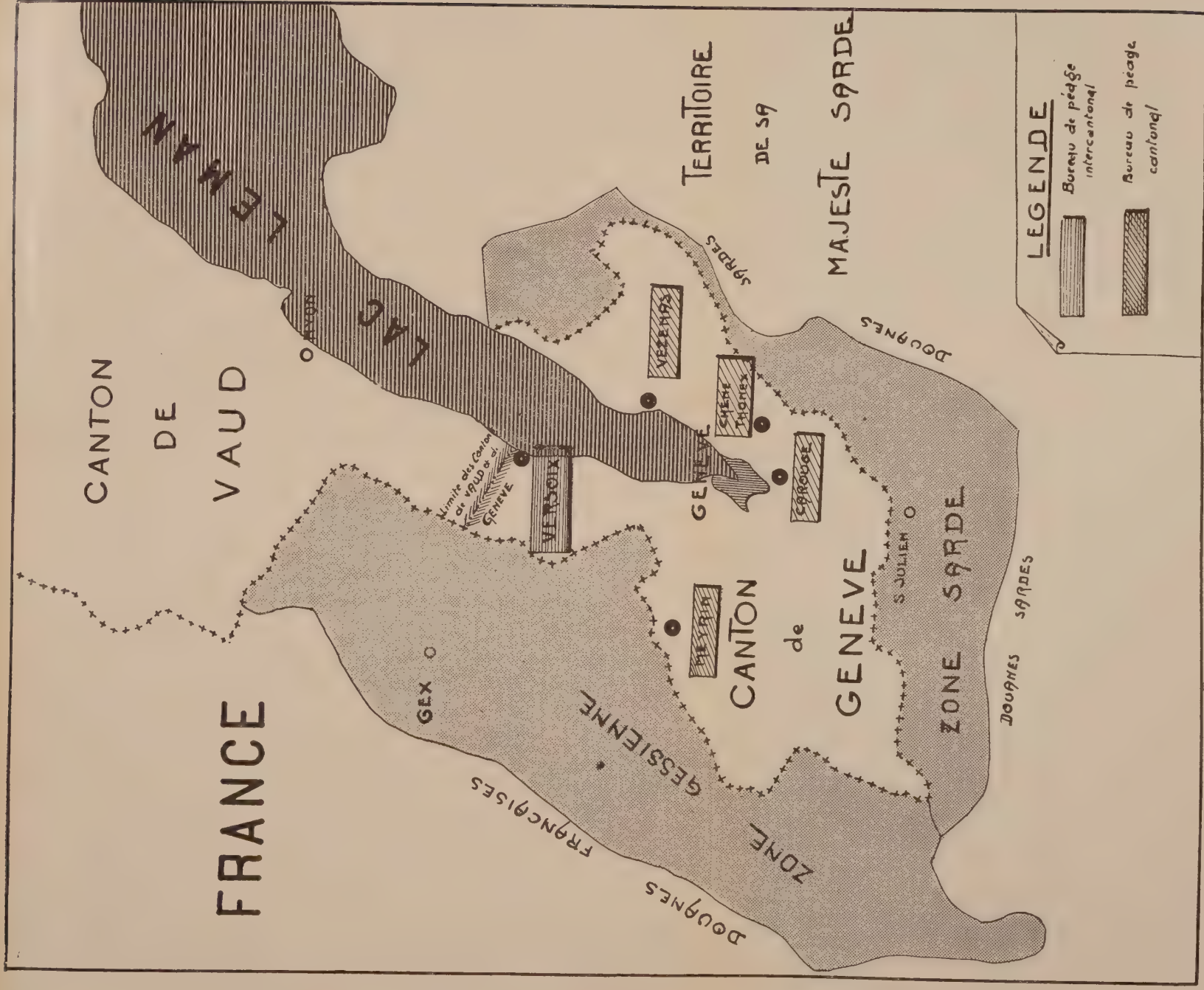
2. Grotius, *De jure belli ac pacis*, 11, 16, § 25.

La majorité des auteurs, parmi lesquels M. Anzilotti (1), fonde le droit qui s'ouvre au profit de l'Etat lésé sur une juste interprétation de la volonté des contractants. S'il est évident que les Etats ont entendu subordonner le maintien de leur engagement à la permanence de telle condition de fait existant au moment de la signature du Traité, la disparition de cette condition doit entraîner l'extinction de l'obligation. « Loin d'être contraire au principe du respect de la parole donnée, écrit M. Le Fur, la possibilité de se dégager apparaît ici comme une application véritable de l'esprit de la convention, plus important que la lettre. Le principe de l'exécution rigoureuse des contrats trouve une limitation naturelle dans cet autre principe que les contrats doivent être exécutés de bonne foi (2). »

Lorsque l'article 435 du Traité de Versailles dit que « les stipulations des Traités de 1815 et autres actes complémentaires relatifs aux zones franches ne correspondent plus aux circonstances actuelles », il englobe dans cette formule, trop concise mais riche de sens, un certain nombre de faits venus modifier plus ou moins profondément l'état de choses qui existait lors de la création des zones. *Centralisation politique de l'Etat suisse et suppression des barrières douanières inter-cantonnales. Etablissement de douanes fédérales à la frontière, se substituant aux bureaux de péage cantonnaux ; aggravation des tarifs déjà existants et création de nouveaux droits. Parallèlement, possibilité pour Genève, du fait de son union plus étroite avec la Confédération, du fait aussi de l'apparition des chemins de fer, de se ravitailler ailleurs que dans les zones, en d'autres termes indépendance économique de*

1. Anzilotti, *Cours de Droit international*, trad. Gidel, 1929, p. 456 et suiv.

2. Le Fur, Voir *Rev. gén. de D. I. P.*, 1921, p. 587-588.



LES "CIRCONSTANCES" en 1815

BARRIÈRE DOUANIÈRE INTERCANTONALE ET COMMUNICATIONS TRÈS LENTES

Le Canton de GENEVE est isolé du reste de la Confédération

au double point de vue politique et économique

plus en plus grande de Genève à l'égard des territoires étrangers qui l'environnent.

A partir de ce moment-là, Genève commerce en franchise avec son hinterland suisse. Mais d'une part les zones se trouvent ouvertes non plus seulement aux produits du canton de Genève, mais aux produits de la Suisse tout entière, d'autre part, les produits des zones rencontrent une douane qui peut les taxer fortement ou limiter leur importation ou même l'interdire tout à fait. La réciprocité qui existait en 1815 dans la liberté des échanges est détruite ; la situation déjà désavantageuse faite aux zones se trouve aggravée. Des protestations s'élèvent de Paris et de Turin, moins véhémentes de Paris aux prises avec des troubles politiques, protestations précises et fermes cependant dont le résultat sera d'obtenir par convention commerciale l'assurance provisoire que les produits agricoles des zones continueraient à trouver à Genève leur débouché naturel. Car telle est la conséquence de la réforme douanière fédérale que le régime institué en 1815 ne se suffit plus à lui-même. Il existe désormais au profit de la Suisse un déséquilibre auquel on essaiera d'apporter le remède des traités de commerce et de leur contingent minimum. On peut dire qu'à partir de 1849 la Suisse est maîtresse absolue de la situation, sauf à la France à demander aux Puissances d'être déchargée de l'obligation de tenir ses douanes éloignées de la frontière. Défense est faite pour toujours aux populations des zones d'avoir sur leur sol une industrie quelconque ou d'y installer un commerce autonome. L'entrée libre des produits du monde entier dans les zones, en concurrence impitoyable, détruit dans l'œuf toute possibilité d'essor économique comme toute initiative de progrès.

Est-ce à dire que lorsque les zones furent créées les Puis-

sances avaient non seulement présente à l'esprit, mais spécialement en vue, la liberté réciproque des échanges ? Pictet de Rochemont fit valoir que la Suisse n'avait pas de douane et que la France en avait de « très vexatoires » (1), mais si la réciprocité servit d'argument, elle ne fit l'objet d'aucune promesse de la part de la Suisse. Et rien, dans l'histoire détaillée de ces négociations si laborieuses ne permet d'affirmer que l'intention des Puissances ait été de créer l'unité douanière de la région. Tout au plus l'argument a-t-il été jeté dans la balance où pesait plus lourd le jeu des intrigues habilement menées d'une puissance à l'autre, par le grand patriote genevois. N'oublions pas que c'est l'intérêt de la Suisse, et plus encore de Genève, qui est alors recherché. Il faut que Genève agrandie puisse vivre, et pour cela, qu'elle ait autour d'elle un « jardin » libre d'accès ; il faut que son commerce déjà florissant trouve dans le voisinage une clientèle suffisante. « Si la Suisse est l'enfant gâtée de l'Europe écrivait Pictet de Rochemont à Turretini, cela est encore bien plus vrai de Genève (2). »

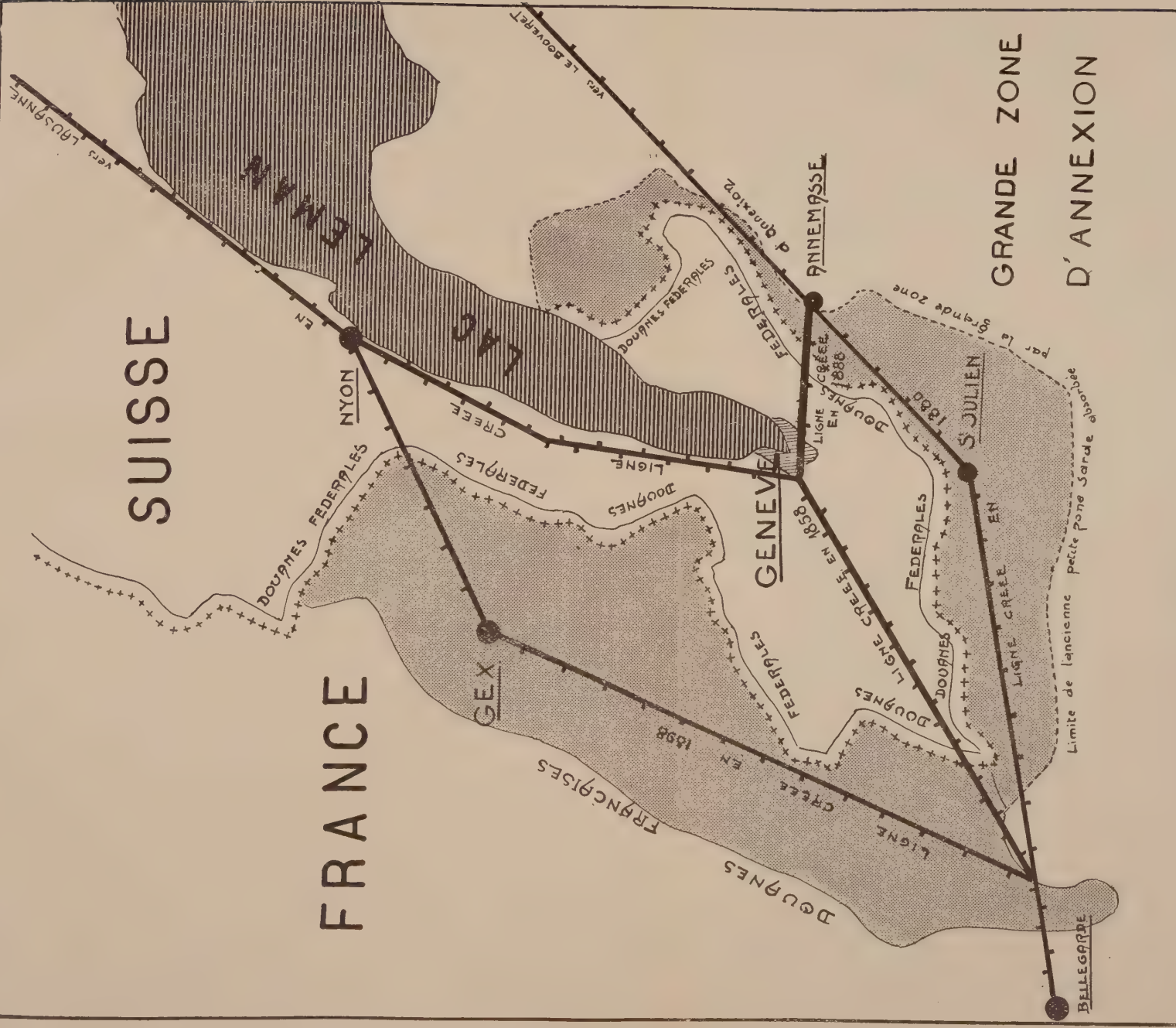
Il faut que Genève puisse vivre : voilà l'intention primordiale qui anime les Puissances, voilà le but essentiel qu'elles poursuivent. Que Genève puisse se passer des zones, voilà le véritable changement qui va autoriser la France à demander à ses créanciers d'être libérée de son obligation. La guerre a démontré, chiffres à l'appui, que grâce aux moyens de transports rapides, Genève avait d'autres réservoirs que les zones où se ravitailler, qu'elle pouvait demander sa nourriture courante, aussi bien, et parfois plus avantageusement, aux plaines de la Lombardie, au Valais, à notre vallée du Rhône.

1. Correspondance diplomatique de Pictet et Bachaumont, t. II, p. 154.

2. *Id.*, t. II, p. 193.

SUISSE

FRANCE



LES "CIRCONSTANCES ACTUELLES" (1919)

UNITÉ DOUANIÈRE ET COMMUNICATIONS RAPIDES
 Le canton de GENEVE est relié politiquement et économiquement au
 reste de la Confédération

« L'emporium » romain est devenu un marché mondial et si Genève vend au loin, elle achète également au loin. La guerre, en obligeant la France à réquisitionner, dans leur plus grande partie, les produits des zones, en a fourni la preuve décisive.

Le fait existe : les circonstances ont changé de telle manière que les dispositions anciennes ne répondent plus au but que les contractants leur avaient fixé. Par lui-même, ce fait ouvre à la France un droit : celui d'être déliée de son obligation, mais encore faut-il que la *qualité* du fait soit reconnue par les Puissances qui ont signé avec elles les Traités de 1815. Ce qui n'est pas ramener l'extinction des dits Traités à un cas de *multuus dissensus* mais seulement éliminer le risque d'arbitraire. Si le fait est reconnu, le droit ne sera pas contesté, car c'est le fait en lui-même qui donne naissance au droit.

Notons bien que dans la pratique, les discussions qui s'élèvent à propos du jeu de la clause *rebus sic stantibus* portent en général non pas sur le point de savoir si les conditions étant réunies, la partie adverse peut dénoncer, mais sur le point de savoir si les conditions nécessaires pour faire apparaître le droit sont effectivement réunies. Nous pensons que si on allait au fond des choses, on pourrait admettre que les lignes suivantes de M. Anzilotti ne sont pas loin d'exprimer la même idée. « Les difficultés et objections qu'a soulevées le fait d'invoquer la clause, dit-il, ne regardent pas tant la valeur de la clause en elle-même que la prétention d'en déterminer l'application par voie unilatérale. C'est parfaitement juste : tout en admettant qu'un changement dans les circonstances de fait puisse produire l'extinction du Traité, il ne peut pas être à la discrétion des parties d'établir unilatéralement si le changement s'est produit ou non

et s'il est de nature à amener la résolution du Traité. La question... ne peut être résolue d'une manière internationalement obligatoire que par l'accord des parties, ou, en l'absence de cet accord, par un acte auquel le droit international attribue cette valeur : *par exemple une sentence arbitrale*. Si donc une des parties invoque la clause, et si les autres reconnaissent le fondement de cette prétention, il n'a rien d'autre à dire (1). »

Envisagée en elle-même, abstraction faite des travaux préparatoires et des notes jointes à l'article 435, la constatation que « les stipulations des Traités de 1815 et autres actes complémentaires... ne correspondent plus aux circonstances actuelles », peut passer, semble-t-il, pour l'accord des signataires de 1815 (réunis à nouveau en 1919) sur la désuétude de ces stipulations et donner à la France le droit de se considérer comme dégagée de son obligation. C'est bien ainsi que la France l'interprète dans sa note du 18 mai. Mais, dès le 5 mai, la Suisse, tout en adhérant à l'article, avait contesté formellement que l'on pût tirer de cette formule une telle conséquence. Que valait son opposition ? Avait-elle la même efficacité pour la zone de Gex que pour la zone sarde ? Ce que nous avons dit de la stipulation pour autrui, à propos de la zone de Gex, permet aux lecteurs de pressentir notre réponse. Nous verrons tout à l'heure l'effet distinct de l'article 435 à l'égard des deux zones, malgré l'assimilation que la diplomatie a pu faire de deux situations de droit complètement différentes, et malgré la mission que les Puissances, renonçant à leurs droits, donnent à la France et à la Suisse de s'entendre sur le régime à adopter. Dès maintenant, nous voyons que l'opposition de la Suisse se fonde sur

1. Anzilotti, *op. cit.*, p. 464.

l'abandon d'un premier projet d'article, élaboré le 28 avril, dans lequel la France avait fait suivre la formule suivant laquelle « les stipulations de 1815 ne correspondent plus aux circonstances actuelles », d'une autre formule disant que ces stipulations « sont et demeurent abrogées ». Dans le projet définitif du 2 mai, cette seconde formule avait disparu, à la demande de la Suisse. La France avait-elle renoncé ainsi à tirer du changement des circonstances, officiellement constaté, la conséquence que les Traités de 1815 avaient cessé d'avoir pour elle force obligatoire ? Non pas, sa note du 18 mai le prouve : « Il va de soi que cela ne saurait en rien porter atteinte au droit de la France d'établir, dans cette région, sa ligne douanière à sa frontière politique... » Mais que valent respectivement l'interprétation de la France et celle de la Suisse sur ce jeu de la clause *rebus sic stantibus* ? Nous pensons que l'autorité de chacune des annexes dépend étroitement du droit que l'on reconnaît ou que l'on ne reconnaît pas à la Suisse sur l'une et l'autre zone. L'autorité des annexes est à la mesure exacte des droits respectifs de la France et de la Suisse. Or, les droits ne sont pas les mêmes pour la zone de Gex et pour la zone sarde. La Suisse n'a aucun droit au maintien de la zone de Gex, aucun droit qui soit irrévocable sans son consentement, tout au plus celui d'en réclamer le bénéfice, tant que les Puissances ne l'ont pas supprimée. Au contraire, elle a un droit inconditionnel au maintien de la zone sarde.

Le lecteur va peut-être nous objecter que les Puissances, en renonçant à insérer la formule d'abrogation expresse, ont refusé d'abroger les stipulations de 1815. Mais, vouloir que l'abrogation formelle s'ajoute à la déclaration de non-conformité aux circonstances actuelles, serait enlever tout pouvoir au changement des circonstances et nier l'existence

même de la clause jointe à tout traité perpétuel. A elle seule, la déclaration de non-conformité qui subsiste dans l'article 435 manifeste l'accord des Puissances sur la qualité du fait et ainsi ouvre à la France le droit de se considérer comme dégagée. Toute protestation de la Suisse est inopérante en ce qui concerne la zone de Gex, car la France n'est pas liée à cet égard vis-à-vis d'elle. Au contraire le même refus qu'elle oppose est efficace pour la zone sarde, car son accord sur le changement des circonstances est à l'égard de cette zone indispensable, et elle ne le donne pas, ou plutôt, sans nier le changement (1), elle le restreint au point de le dénaturer et de lui enlever tout effet juridique possible. « Le Conseil fédéral déclare faire les réserves les plus expresses en ce qui concerne l'interprétation à donner à la déclaration où il est dit que les stipulations des Traités de 1815 et autres actes complémentaires... ne correspondent plus aux circonstances actuelles. Le Conseil fédéral ne voudrait pas, en effet, que de son adhésion à cette rédaction, il pût être conclu qu'il se rallierait à la suppression d'une institution ayant pour but de placer des contrées voisines au bénéfice d'un régime spécial... Dans la pensée du Conseil fédéral, il s'agirait, non pas de modifier la structure douanière des zones, mais uniquement de régler, d'une façon mieux appropriée aux con-

1. Il s'en faut de beaucoup d'ailleurs que le gouvernement suisse ait entrevu clairement lui-même la portée restreinte qu'il prétendait donner à *l'innovation* à intervenir en vertu de l'article 435. Témoin cette lettre envoyée le 12 novembre 1923 (le surlendemain du transfert de la douane française à la frontière), par M. Dunant à M. Poincaré :

« Le Conseil fédéral est prêt à innover pour adapter ce régime aux circonstances actuelles. Il répète qu'il est disposé à substituer aux droits que la Suisse tire des traités anciens, un droit nouveau, fondé sur l'engagement que prendrait la France de créer une nouvelle zone franche ou d'accès sur son territoire ! »

(*Annexes au Mémoire français*, n° 68, p. 731.)

Rapprocher cette formule de celle que le projet suisse de convention du 15 octobre 1919 préconisait et d'après laquelle *toute* l'innovation devait consister dans la réciprocité complète des franchises sur la base du recul des douanes.

ditions économiques actuelles, les modalités des échanges entre les régions intéressées. »

III. — DOUBLE EFFET DE L'ARTICLE 435.

On objectera que les Puissances, loin de tirer de leur constatation de la désuétude des stipulations de 1815 la conséquence qu'elles étaient supprimées, ont chargé la France et la Suisse d'établir elles-mêmes le régime qu'elles jugeraient opportun. Ce pouvoir conféré aux deux pays de décider librement de la meilleure solution à adopter ne vient-il pas fortifier la preuve tirée de l'abandon de la formule d'abrogation ? Le contenu de la convention à intervenir ne serait pas préjugé.

Nous pensons d'abord que *le désintéressement des Puissances ne fait pas disparaître le jugement qu'elles ont porté sur la désuétude du système de 1815*, et que ce désintéressement ne modifie la situation de droit qui existait avant l'article 435 entre la France et la Suisse, que dans la mesure où les deux pays restent seuls en présence pour régler l'affaire au gré de leur convenance. Tel est, en effet, le sens certain et l'effet minimum reconnus par les deux pays à l'article 435 : les Puissances ont renoncé aux zones sans condition et ne pourraient plus aujourd'hui s'en prévaloir ; le compromis d'arbitrage qui a saisi la Cour repose sur cet effet indiscutable de l'article 435.

Or, quelle est la situation en 1919 ? La Suisse n'a aucun droit au maintien de la zone de Gex. Si les Puissances déclarent que le système de 1815 est désuet, la France est autorisée à en déduire que la zone est abrogée (1), ce qu'elle fait, nous

1. Deux des juges *dissidents* ont émis la même opinion :
M. DREYFUS : « En ce qui concerne la zone de Gex, l'article 435...

l'avons vu dans sa note du 18 mai. Si les Puissances renoncent par ailleurs expressément à leurs droits, la France est également et deux fois libérée. Envers qui en effet serait-elle tenue, puisqu'elle a cessé de l'être vis-à-vis de ses co-contractants de 1815 et qu'elle ne l'a jamais été vis-à-vis de la Suisse ?

Nous entendons bien la thèse adverse se récrier. L'article 435, en même temps qu'il exprime le désintéressement des Puissances, modifie la position de la Suisse à l'égard de la zone de Gex, lui attribue un droit sur celle-ci, en un mot opère à son profit une *novation*. Nous n'avons pas de peine à répondre que le droit international ignore ce mode de transformation des obligations, essentiellement propre au droit privé ; la doctrine, ou bien ne le prévoit pas, ou bien le rejette formellement (1). D'autre part, une telle opéra-

a certainement mis fin à la situation préexistante. » (p. 45 de l'Ordonnance.)

M. NEGULESCO : « L'article 435 a abrogé les stipulations du Traité du 20 novembre 1815 relatives à la zone franche du Pays de Gex, et n'a pas abrogé les stipulations du Traité de Turin du 16 mars 1816 relatives à la zone franche de la Haute-Savoie. » (p. 39 de l'Ordonnance.)

Par contre, après avoir tous deux reconnu à la Suisse un droit sur la zone sarde, ils n'attachent pas à la constatation du changement des circonstances par l'article 435 le même effet quant à cette zone :

M. DREYFUS paraît admettre que cette constatation doit avoir pour conséquence l'abrogation de la zone sarde, par application de la clause « *rebus sic stantibus* ». Il regrette que la Cour n'ait pas été saisie dès maintenant de la question de savoir si les faits nouveaux sont tels que leur constatation par l'article 435 entraîne la caducité des stipulations anciennes entre la France et la Suisse. (p. 41 et 46 de l'Ordonnance.)

M. NEGULESCO, au contraire, considère que l'évolution justifie l'abrogation de la zone sarde par application de la clause « *rebus sic stantibus* » mais « en vertu d'un accord librement conclu entre la France et la Suisse ». (p. 36 et 39 de l'Ordonnance.)

1. Entre autres Despagnet, *Cours de droit public, internat.*, 1894, p. 485, s'exprime ainsi : « Le caractère de contrats qu'il faut reconnaître aux traités publics permet de leur appliquer certains des modes d'extinction que le droit privé établit pour les conventions entre particuliers, mais ce sont seulement ceux qui dérivent de la nature même des choses et que le législateur consacre plutôt qu'il ne les crée : ceux, au contraire, qui impliquent une intervention directe de la loi ne sont pas applicables dans les rapports internationaux, faute d'un législateur suprême pour les imposer aux Etats... C'est en nous pla-

tion, à supposer qu'elle fût possible, ne saurait être présumée. Enfin la note française du 18 mai est bien le refus catégorique du débiteur de voir les droits de ses précédents créanciers passer au bénéficiaire d'une stipulation *in favorem* vieille d'un siècle. Ainsi la France était en droit d'opposer à la Suisse que la zone de Gex était supprimée par le jeu même de l'article 435.

Il n'en va pas de même de la zone sarde. La note suisse du 5 mai s'oppose efficacement à son abrogation par le jeu de la clause *rebus sic stantibus*, et la renonciation des Puissances a pour seul effet d'accentuer le caractère de contrat franco-suisse que doit revêtir son maintien ou sa suppression. Tout au plus, l'article 435, qui ne pouvait imposer à la Suisse la suppression comme base de la convention future, indiquait-il que cette abrogation était très désirable.

çant à ce point de vue que nous devons écarter en matière de traités publics l'effet extinctif de la nullité ou rescision, de la compensation, de la *novation*, de la prescription libératoire. »

CHAPITRE V

ORDONNANCE DU 19 AOUT 1929

Nous avons vu que le compromis d'arbitrage chargeait la Cour d'une triple mission, dont la troisième simplement éventuelle. La Cour devait dire d'abord si « entre la France et la Suisse » l'article 435 avec ses annexes, avait abrogé ou avait eu pour but de faire abroger les stipulations du Protocole des Conférences de Paris du 3 novembre 1815, du Traité de Paris du 20 novembre 1815, du Traité de Turin du 16 mars 1816 et du Manifeste de la Cour des Comptes de Sardaigne du 9 septembre 1829, relatives à la structure douanière et économique des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex. Elle devait donner cette interprétation en tenant compte de tous faits antérieurs au Traité de Versailles, tel que l'établissement des douanes fédérales en 1849, et jugés pertinents par la Cour ».

La décision de la Cour peut se résumer ainsi : l'article 435 n'abroge pas et n'a pas pour but de faire obligatoirement abroger. La Suisse a un droit, non seulement au maintien de la zone sarde, ce qui était certain *a priori*, mais un droit au maintien de la zone de Gex. Nous verrons comment ces deux solutions se conditionnent l'une l'autre.

Les faits antérieurs au Traité de Versailles, déclare la Cour, notamment l'établissement des douanes fédérales en 1849, offrent « une pertinence certaine » dans le présent débat, mais la clause *rebus sic stantibus* n'entre pas en appli-

cation. En effet, s'ils « expliquent la conclusion tirée par les Hautes Parties Contractantes... de leur déclaration suivant laquelle les stipulations des Traités de 1815 et autres actes complémentaires... ne correspondent plus aux circonstances actuelles, à savoir qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles d'un commun accord le régime de ces territoires (1) », cependant « le texte même de l'article 435 ne tire de la constatation de la non-conformité des stipulations anciennes avec les circonstances actuelles aucune autre conclusion que celle relative à la faculté, pour la France et la Suisse, de régler entre elles le régime des zones franches (2) ». Ainsi le jugement que portent les Puissances sur la désuétude du système de 1815 ne fait que « motiver » leur désintéressement. La Cour en voit la preuve dans la différence de rédaction qui existe entre le premier et le deuxième alinéa de l'article 435. Le premier alinéa, après avoir fait la même constatation en ce qui concerne la zone neutre de la Savoie du Nord, prend acte de l'accord intervenu entre la France et la Suisse pour cette abrogation et ajoute que ces stipulations sont et demeurent abrogées. C'est donc que la constatation de la désuétude « n'a pas le sens de comporter automatiquement l'abrogation » (3) ; donc, elle ne peut pas avoir ce sens dans le deuxième alinéa. Nous pensons que cet argument de texte n'était pas décisif. La situation n'est pas la même dans les deux cas ; pour la zone neutre, il y a eu accord franco-suisse en vue de l'abrogation, et l'alinéa premier de l'article 435 ne fait que prendre acte de cet accord déjà intervenu. Il établit d'ailleurs, par les mots « en conséquence » qui séparent les deux membres de phrase, une liaison entre

1. *Publicat. de la Cour perm. de Justice internat.* Ord. du 19 août 1929.

2. *Id.*, p. 16.

3. *Id.*, p. 17.

cette abrogation, qu'il prononce expressément, et la constatation que la neutralité de cette zone ne correspondait plus aux circonstances actuelles, comme si la seconde se déduisait logiquement de la première. Et les mots : « de même », employés au deuxième alinéa, annoncent que la constatation aura pour les zones franches la même portée.

Nous pensons qu'exiger l'abrogation formelle après la constatation expresse que les stipulations anciennes ne correspondent plus aux circonstances actuelles, c'est ramener le jeu de la clause *rebus sic stantibus* à un cas de *mutuus dissensus* ; c'est malgré l'accord des parties sur la désuétude, priver cet accord de tout effet, c'est nier le droit qui découle du changement des circonstances. Négation d'autant plus difficile à soutenir que l'article 435 offrait la forme la plus convenable, la forme idéale d'une dénonciation de ce genre. Le risque d'arbitraire, qui a pu provoquer une hésitation chez certains auteurs, quant à l'admissibilité de la clause était ici complètement éliminé. Nous avons vu en effet que si la doctrine était en général sévère sur les précautions dont la rupture des engagements anciens devait être entourée, elle était du moins unanime sur le droit qui résulte de la constatation du changement radical des circonstances.

Mais nous pensons aussi que la Cour, en dépit de la forme parfaite que revêtait en la circonstance une telle abrogation implicite, a été très logique avec elle-même, et n'a pu, en définitive, priver la constatation de son sens normal et de tout effet qu'en répondant à une deuxième question : celle de savoir si la Suisse avait un droit au maintien des zones franches. Tels étaient les termes du compromis qu'il n'était pas possible d'interpréter l'article 435 sans trancher, du moins indirectement, cette question de fond. Très logique avec elle-même, disons-nous, parce que, si la Suisse

avait un droit au maintien, cette forme d'abrogation était impossible sans qu'elle donnât son acquiescement, non pas à une abrogation expresse, mais au moins au fait de la désuétude. En effet, si la Suisse reconnaît la désuétude, le droit de dénoncer naît *ipso facto*, en dehors d'elle et malgré elle ; ou bien alors la clause *rebus sic stantibus* n'existe pas. Si la Cour avait admis que la Suisse n'avait pas de droit au maintien, et en même temps que la constatation de la désuétude n'avait aucun effet, elle aurait, non pas interprété l'article 435, mais dénié que cette partie de l'article eût un sens quelconque. Elle aurait également pris position contre la doctrine et contre la pratique sur une faculté reconnue et exercée : celle d'abroger tacitement les Traités devenus caducs, par la simple reconnaissance de leur caducité.

La Cour a d'ailleurs fort bien admis cette conséquence à l'égard des Puissances signataires de l'article 435 autres que la France : à son avis, le fait qu'elles se désintéressent et renoncent à leurs droits repose sur cette caducité : « L'expression « ne correspondent plus aux circonstances actuelles »... lorsqu'elle apparaît à l'alinéa 2... constitue... la base d'une déclaration par laquelle les Hautes Parties Contractantes donnent leur acquiescement à un accord — en l'espèce un accord futur — entre la France et la Suisse (1). »

Par contre, dans la pensée de la Cour, la caducité ne peut pas déployer ses effets à l'égard de la Suisse, parce que la Suisse a un droit au maintien des zones et parce que l'article 435, auquel elle n'est pas partie, ne lui est opposable que dans la mesure où elle l'a accepté. *A lire attentivement la note suisse du 5 mai, on discerne que son désaccord porte davantage sur la nature même du changement des circonstances*

1. *Public. de la Cour perman. de Justice internat.* Ord. 19 août, p. 17.

que sur la conclusion que les Puissances en tirent pour elles-mêmes. La Suisse nie que les circonstances aient changé au sens où l'entendent les Puissances. Pour celles-ci, c'est la structure douanière des zones qui n'a plus raison d'être ; pour la Suisse, c'est le mode des échanges qui doit être simplement modernisé sur la base du recul des douanes françaises.

On voit combien il eût été précieux de faire élucider par la Cour la nature même du changement des circonstances. *Pour nous, le fond du désaccord est là.*

On touche ici du doigt les motifs qui nous ont décidé à conclure qu'à l'égard de la zone de Gex, la déclaration de non-conformité aux circonstances actuelles renforçait le résultat du désintéressement des Puissances. De deux manières, étroitement liées, cette zone se trouve supprimée. La Suisse n'ayant aucun droit à son maintien avant l'article 435, le jugement porté par les signataires sur les stipulations anciennes reçoit ici son plein effet qui est la caducité. D'autre part, motivée par la caducité, la renonciation des Puissances à leurs droits libère la France, qui ne change pas de créancier parce que cela n'est pas dit dans le texte, et parce que sa note du 18 mai — laquelle, en tant qu'annexe a la même autorité que la note suisse — s'oppose à un tel résultat.

Il est donc intéressant de voir comment la Cour, après avoir qualifié de « contractuel » le droit de la Suisse sur la zone sarde, a pu lui reconnaître un droit sur la zone de Gex.

Elle a fait précéder son argument essentiel sur ce point d'arguments préliminaires qui méritent d'être notés. Ils valent pour les deux zones. Les termes mêmes de l'article 435, dit-elle, semblent présupposer l'existence de ce droit. Le consentement de la Suisse a été effectivement demandé.

Enfin, les signataires de l'article 435 ont inséré la note suisse (1).

Nous pensons que les termes de l'article 435 reflètent l'esprit conciliant et la courtoisie des Puissances, désireuses de ne pas régler cette affaire sans avoir consulté la Suisse. De ce que le consentement de celle-ci ait été demandé, il en résulte que la diplomatie le jugeait utile, mais non pas qu'elle le considérait comme juridiquement nécessaire. La diplomatie n'est-elle pas chargée du fardeau précieux des amitiés à sauvegarder ? N'a-t-elle pas le souci de ménager les susceptibilités et de chercher les accommodements que le droit strict méconnaît ? Enfin, si les Puissances ont inséré la note suisse, elles ont inséré également la note française. Mais le jugement que la Cour porte sur l'autorité des annexes dépend lui-même du jugement sur le droit.

La Cour remarque d'abord que l'article 435 et ensuite le compromis d'arbitrage traitent les deux zones sur le même pied. Mais l'article 435 n'est-il pas équivoque ? Ne peut-on soutenir qu'en lui-même il les assimile pour les abroger aussi bien que pour les consolider ? La preuve en est dans l'interprétation diamétralement opposée qu'en font aussitôt la France et la Suisse dans leurs notes des 5 et 18 mai. Que si la France englobe les deux zones dans la question posée à la Cour, elle ne fait abandon, par là, d'aucun de ses droits et notamment celui de prétendre que la stipulation pour autrui n'est pas admise par le droit international.

Mais voici l'argument essentiel invoqué par la Cour. La zone de Gex fait partie d'un règlement territorial en faveur de la Suisse et la Suisse a accédé au projet de ce règlement. « Envisagé dans la Déclaration des Puissances rassemblées au

1. *Public. de la Cour perman. de Justice internat.* Ordonnance du 19 août 1929, p. 18.

Congrès de Vienne au sujet de la Suisse, du 20 mars 1815, auquel la Suisse a accédé le 27 mai 1815..., ce règlement a trouvé une nouvelle expression dans le Protocole signé à Paris le 3 novembre 1815, Protocole... qui mentionne expressément le recul des douanes françaises... et a reçu sa forme définitive dans l'article premier du Traité de Paris... du 20 novembre 1815 (1). Or, « ledit Protocole du 3 novembre a été formellement transmis à la Suisse par les Puissances signataires de la Déclaration de Vienne du 20 mars, avec une Déclaration du 20 novembre faite à la suite de l'acte d'accession du 27 mai 1815... de la Diète helvétique à la dite Déclaration du 20 mars (2) ». C'est la thèse du Dr Paulus. Nous avons montré pourquoi il nous semblait impossible de l'adopter, nous n'y reviendrons pas.

Comme, malgré tout, la Suisse, bien qu'accédant à un projet de règlement territorial, qui d'ailleurs ne comportait pas le recul des douanes, est restée étrangère à l'acte créateur de la zone de Gex, la Cour éprouve la nécessité de justifier comment la Suisse tire de ce traité, non un simple intérêt, mais un droit. « L'ensemble de ces actes, ainsi que les circonstances dans lesquelles ils ont été faits, établissent, dit-elle, que l'intention qu'avaient les Puissances, en même temps qu'elles arrondissaient le territoire genevois et assuraient l'accès direct du canton de Genève au reste de la Suisse, était de créer, en faveur de la Suisse, un droit, dont elle pourrait se prévaloir, au recul de la ligne douanière française de la frontière politique du pays de Gex » (3).

Voilà donc la stipulation pour autrui admise en droit international, bien que la Cour s'en défende. Car personne ne

1. *Public. de la Cour Perman. de Justice internat.* du 19 août 1929, p. 19.

2. *Id.*, p. 20.

3. *Id.*, p. 30.

peut contester que la Suisse soit restée étrangère à l'acte qui a créé la zone de Gex, même si l'on admet que, dans l'esprit des négociateurs, le recul des douanes fût en fait lié aux cessions de territoire. Ainsi transposée dans le droit international, la stipulation pour autrui ressemble étrangement à la conception du droit civil suisse. Il est difficile d'admettre, avec la Cour que les Puissances aient voulu, en 1815, donner à la Suisse un droit, à moins de recourir à une présomption qui jouerait à l'inverse de toute présomption raisonnable en matière de restriction à la souveraineté. Toutefois, si une telle intention pouvait être établie sans conteste, nous pensons que la Cour serait fondée à accepter, sous cette forme, la stipulation pour autrui. Où nous ne serions plus d'accord, c'est si elle attribuait à ce genre de stipulation, le pouvoir de conférer à l'Etat bénéficiaire un droit irrévocable. Car nous pensons avec M. Anzilotti que l'irrévocabilité au droit, jusqu'alors purement conditionnelle, ne peut être acquise que par la participation ultérieure de l'Etat tiers aux stipulations faites à son profit. Faute de cette participation, les contractants sont maîtres d'abroger seuls la disposition prise. Si, au lieu d'abroger, ils déclarent au débiteur qu'ils renoncent à leur droit, le prétendu droit conditionnel ainsi créé s'évanouit lui-même. Mais la Cour n'avait pas à se prononcer sur ce point, puisqu'elle avait seulement pour mission d'interpréter l'article 435 et elle décide qu'il n'abroge pas et qu'il n'a pas pour but de faire abroger.

Or, conséquence curieuse de l'Ordonnance, la Cour ayant vu dans le simple intérêt de la Suisse au maintien de la zone de Gex un droit, il se trouve que, sans avoir eu à dire si ce droit était irrévocable ou non par les Puissances seules, elle l'a rendu irrévocable sans l'assentiment de la Suisse. Reprenons les étapes par lesquelles la Cour parvient à ce résultat.

L'article 435 n'abroge pas et n'a pas pour but de faire obligatoirement abroger ; l'article 435 ne donne à la France et à la Suisse aucun mandat impératif de convenir du régime sur une base déterminée. Tout au plus l'abrogation apparaît-elle comme désirable. Il en résulte que, les Puissances renonçant à leur droit sans fixer aux deux pays désormais seuls en présence — Etat tiers et Etat débiteur — le contenu de l'accord qu'ils auront à passer, l'Ordonnance aboutit, soit à une novation si l'on considère que la Suisse avait un simple intérêt au maintien de la zone de Gex, soit à une amélioration de la situation de la Suisse si on estime que les Traités de 1815 ne lui donnaient le droit de réclamer le bénéfice de cette zone qu'aussi longtemps qu'elle ne serait pas abrogée.

LE PROBLÈME ÉCONOMIQUE

Le domaine de l'équité.

CHAPITRE VI

LE POINT DE VUE DE GENÈVE

UNITÉ GÉOGRAPHIQUE ET DIVISION POLITIQUE. — La plaine dont Genève est le centre forme un cirque presque fermé, long de 30 kilomètres et large d'une vingtaine. Le Mont Colomby de Gex, le Vuache, le Salève, murailles verticales, hautes de 1300 à 1700 mètres, l'entourent et la dominent. On y accède de France, soit par la trouée du Fort l'Ecluse, défilé étroit et tumultueux creusé par le Rhône, soit par le col de la Faucille, à 1300 mètres d'altitude, ouvert pendant cinq mois de l'année. Du côté de la Suisse, un couloir exigü le long du lac Léman, obtenu en 1815, fait communiquer Genève avec le canton de Vaud. Enfin, la vallée de l'Arve donne accès à l'intérieur de la Savoie. Telles sont les quatre brèches par lesquelles cette région si fortement dessinée peut avoir des relations avec l'extérieur.

La logique aurait peut-être voulu que l'histoire fût d'accord avec la géographie. Dès l'origine cependant la ville et sa banlieue, la civitas gallo-romaine et les masses rurales

qui l'entourent, forment des pays distincts. Le « Pays du Genevois » (*Pagus Genevensis*) ne s'est jamais confondu, si ce n'est en de très courtes périodes, avec le pays de Gex (*Pagus Gesiensis*). La Savoie elle-même appartient, de très ancienne date, à des seigneurs indépendants et jaloux de leur autonomie. En dépit des alliances éphémères, dues au jeu des rivalités et à la fortune changeante des armes, ou, malgré la superposition passagère des souverainetés, cette séparation politique, qui fut moins nette au moyen-âge, reprend tout son relief lors des Traités de Lyon (1601) et de Saint-Julien (1603).

LE PROBLÈME DES ÉCHANGES. — Aussi n'est-il pas étonnant que, dans ce pays, uni par la nature et divisé par les hommes, le problème des échanges se soit toujours posé. Il est nécessaire que la ville obtienne de la campagne sa nourriture quotidienne et lui donne, en échange, les marchandises drainées par son commerce. La sécurité des personnes et la liberté du trafic sont, entre deux guerres, la préoccupation d'un voisinage normal. Dès 1560, cette double garantie figure dans tous les traités que les ducs de Savoie passent avec la République de Genève.

SOLUTIONS DIVERSES ANTÉRIEURES A 1815. — Mais, à partir du jour où le pays de Gex est enlevé à la Savoie et annexé à la France, les relations de Genève avec ses voisins changent d'aspect. Tandis qu'avec la Savoie, elles continuent à être régies par traité, les facilités que Genève obtient dans le pays de Gex sont le résultat des concessions directes ou indirectes du roi de France. Il nous importe assez peu de savoir si les Lettres patentes de Poitiers de 1602 furent pour Genève la compensation d'une annexion promise puis refusée,

(la légende est, sur ce point, plus brillante et plus précise que l'histoire). Les exemptions fiscales et douanières accordées par Henri IV aux Genevois étaient, par le fond et par la forme, une décision unilatérale du roi de France. Elles succédaient aux immunités et franchises dont « les citoyens, étrangers, habitants et sujets de Genève avaient joui d'ancienneté au baillage de Gex ». En matière proprement fiscale, elles comportaient exemption des tailles pour leurs biens situés dans le baillage et exemption du droit d'aubaine. En matière douanière, les importations des Genevois dans le pays de Gex étaient affranchies du demi pour cent, et les marchandises qu'ils faisaient passer étaient exonérées des taxes de transit.

Au lieu d'être, comme dans le cas précédent, une disposition prise expressément en faveur de Genève, les Lettres patentes de 1776 sont une faveur accordée au pays de Gex, dont Genève bénéficie *à titre indirect*. Ce pays est accablé par les impôts trop lourds levés sans merci par la Ferme Générale. Il possède, en Voltaire, un avocat très écouté. Louis XVI se laisse justement apitoyer et décide que Gex sera « réputé étranger ». L'impôt proportionnel, levé en théorie sur la richesse et en fait sur la misère, sera remplacé par un abonnement annuel de 30.000 livres. Ce fut le premier recul des douanes françaises.

LA SOLUTION DE 1815. — Nos voisins, à la suite de Pictet de Rochemont pour qui ce fut un argument auprès des Puissances réunies à Vienne, célèbrent aujourd'hui avec complaisance, les bienfaits de ce régime. Ils ont raison, mais l'idée seule à dégager de cette histoire sommaire est que la *zone franche du pays de Gex est une création des Traités de 1815*. Les Lettres de 1776 prouvent, tout au plus, que le régime de

l'abonnement était jugé plus favorable à Gex que la Ferme Générale. C'est un précédent si l'on veut, à invoquer par les populations des zones, mais non par Genève. L'intention des Lettres patentes, qui était d'avantager le pays de Gex, leur forme d'acte unilatéral de l'autorité française, le droit enfin, pour celui qui les avait octroyées, de les rapporter par un acte du même genre, tout concourt à donner à ce précédent indiscutable sa physionomie réelle qui le distingue absolument de la zone franche de 1815, institution internationale en faveur de Genève.

Parallèlement, il y a, entre les franchises stipulées dans tous les traités entre Genève et la Savoie avant 1815, et la zone franche sarde créée en 1815, cette différence capitale que, dans le système des franchises (réciproques) antérieures à 1792, les bureaux des douanes de Savoie étaient à la frontière politique du duché. Autant vaudrait comparer la zone franche avec le système de 1921. Nous nous contenterons de noter, pour l'instant, que la liberté conventionnelle des échanges a été, pendant plusieurs siècles, la formule jugée suffisante pour désenprisonner Genève et a pu être considérée comme la solution normale à donner au problème économique posé par la géographie.

Ce n'est pas en effet la présence de la douane, mais l'absence d'exemptions qui nuit au ravitaillement de Genève ou la prive de débouchés. Et c'est à tort que nos voisins invoquent, en faveur du système de la zone, les années pénibles de 1792 à 1798. De la conquête de la Savoie à la création du département du Léman, Genève connut, en effet, toutes sortes de restrictions. Est-ce une raison pour que l'opinion de nos amis s'attarde à d'aussi vieux souvenirs et cède à des craintes qui n'ont plus de raisons d'être? Légitimes en 1815, elles ne le sont plus aujourd'hui.

UTILITÉ DES ZONES FRANCHES POUR GENÈVE. — Les faits, avant tout, nous intéressent dans ce chapitre. Peut-être une histoire approfondie des négociations qui présidèrent à la création de la zone franche du pays de Gex — étude qui dépasserait le cadre de notre travail — révélerait elle que cette disposition, avantageuse pour Genève, lui fut concédée parce qu'elle était également favorable au pays de Gex.

Autrement dit, si l'intérêt de Genève dominait et décidait, à cette époque, il est permis de penser qu'il n'était pas exclusif de tout autre. Et cela nous amène à penser que, si l'intérêt du pays de Gex est aujourd'hui dans une toute autre voie ce changement contribue, pour une large part, au changement d'ensemble auquel nous avons reconnu, suivant la doctrine, un effet juridique certain.

La Sardaigne, au contraire, pouvait considérer comme une mesure excessive le recul de ses douanes, puisque la Savoie avait toujours, jusqu'à ce moment là, satisfait, par le moyen plus simple et plus souple des Traités de commerce, aux obligations du voisinage et à la solidarité des intérêts. Sa résistance à une mesure exceptionnelle, imposée par imitation, se manifeste dans le chemin parcouru entre le vœu du Protocole du 3 novembre et les réalisations du Traité de Turin. Le Protocole avait demandé à la Sardaigne une zone large de 4 kilomètres sur toute son étendue. Le Traité de Turin la dessina avec plus de parcimonie. C'est à tel point qu'au pied du Salève, où se trouve aujourd'hui Annemasse, elle s'arrêtait jusqu'à ne plus mesurer qu'un kilomètre de largeur, donc à perdre toute signification. Mais Genève pouvait être satisfaite d'avoir échangé les accommodements provisoires, consentis et renouvelables par des Traités temporaires contre un Statut en apparence définitif.

Personne n'aurait fait croire au roi de Sardaigne que Genève

ne pouvait vivre sans la zone, si la France, à l'occasion d'une défaite, n'avait donné l'exemple et fourni le prétexte d'une concession identique. Les deux zones franches, envisagées dans leur création successive, prouvent, sans doute, la cohérence parfaite et l'enchaînement habile du règlement de 1815, mais perdent, à cette analyse, le caractère de nécessité rigoureuse qu'on est parfois tenté, chez nos amis, de leur prêter pour les besoins de la cause.

Reconnaissant ainsi à l'institution des zones franches le caractère d'une solution, parmi d'autres possibles, du problème posé par la géographie — solution mauvaise parce qu'elle est rigide et inapte à suivre l'évolution économique — nous devons constater qu'elle offre, pour Genève, un double intérêt. Ce sont là deux débouchés permanents et certains, ce sont aussi deux sources de ravitaillement toujours ouvertes. Au reste, pendant plus de 50 ans, c'est-à-dire jusqu'à l'apparition des chemins de fer, Genève vit uniquement, ou à peu près, sur les zones. Les communications routières sont longues et difficiles. Le Valais montagneux, producteur de lait et de fruits, est séparé de Genève par une large bande de territoire sarde. Le canton de Vaud, pendant longtemps peu développé, ne produit guère que pour ses environs immédiats, et, notamment, pour la ville de Lausanne, vers laquelle il est orienté. Genève demande donc aux zones les éléments principaux de sa nourriture quotidienne. C'est par elles que ses marchés sont alimentés et, en 1860, quand la grande zone sera créée, Genève verra sans déplaisir s'étendre son réservoir à vivres et se multiplier la clientèle de son commerce.

Ce commerce s'est développé, en effet, à la faveur et en fonction de ces débouchés immédiats et toujours ouverts. Le petit commerce surtout, aux étalages variés et luxueux,

dont le prodigieux essor fait l'étonnement et le plaisir du visiteur, a trouvé sa prospérité, sans cesse croissante avant la guerre, dans la présence d'une double clientèle : d'une part, la clientèle régionale des agriculteurs français des zones, population de 30.000 habitants avant 1860, de 180.000 depuis cette date ; d'autre part, l'importante clientèle touristique internationale qui, pendant son séjour, demande aux magasins de Genève les spécialités suisses et genevoises.

Développement anormal ? Peut-être, dans une certaine mesure, si l'on songe à l'exiguité du territoire suisse qui entoure l'agglomération urbaine et à la proximité (60 kilom.) d'une autre ville importante : Lausanne. Sauf dans les régions fortement industrielles, il est rare, en France, de voir deux villes de plus de 100.000 habitants aussi rapprochées l'une de l'autre. Développement anormal, sans doute, malgré le caractère de marché international que Genève présente à certains égards ; et, si l'on a pu dire de la petite ville d'Annemasse qu'elle était un « champignon de change », on pourrait dire de Genève qu'elle est, partiellement au moins, un « produit des zones ». Genève a vécu et s'est agrandie comme si les zones avaient été des territoires suisses. Le jour où, par suite du change, cette double clientèle disparaissant, le commerce de Genève sera réduit à vivre des achats des Genevois et de la Suisse, l'anomalie de son développement apparaîtra dans sa pénible réalité. Une interpénétration économique séculaire se trouvera détruite du jour au lendemain parce qu'elle exigeait, pour durer, l'unité de la monnaie, c'est-à-dire la parité des pouvoirs d'achat.

LE BILAN COMPARATIF D'AVANT ET D'APRÈS-GUERRE. —
Le bilan comparatif d'avant et d'après-guerre, c'est-à-dire d'avant et d'après les perturbations provoquées par le change,

n'est pas très facile à dresser et ne peut pas prétendre à une rigoureuse précision. La Chambre de Commerce de Genève a cependant consigné, dans un rapport adopté le 9 octobre 1923, les résultats d'une enquête qui présente le maximum d'approximation et qui va nous permettre de suivre, dans le détail, le chemin parcouru et les pertes subies.

Ce rapport, qui compare la situation de 1913 à celle de 1923, classe les commerçants et industriels en quatre catégories suivant l'importance des affaires qu'ils font avec les zones : gros, mi-gros et fabrication ; commerce de détail ; entrepreneurs ; trafic de perfectionnement et de réparation.

a) *Gros, mi-gros et fabrication.* — Les fabricants et commerçants en gros et demi-gros, établis dans le canton de Genève, exportaient dans les zones, en 1913, pour une somme d'environ 9 millions de francs or. Les marchandises qu'ils expédiaient en transit, directement ou indirectement, représentaient une valeur également approximative, de 4 millions de franc or. Ce chiffre total de 13.000.000 comprend, dit le rapport, « les expéditions par chemin de fer, par poste et par bateaux, ainsi qu'une partie du trafic par chars des coquetiers et messagers. Il est hors de doute cependant que les déclarations d'exportation, sur la base desquelles ces statistiques ont été établies, considérées par beaucoup comme une simple formalité, étaient, avant la guerre, beaucoup moins précises que, par exemple, les déclarations faites à l'importation en Suisse, en vue du paiement des droits de douane. D'autre part, ces déclarations à l'exportation n'étaient pas toujours exigées pour les exportations par chars. Beaucoup de messagers n'en faisaient presque jamais. Tenant compte de ces éléments, notre sous-commission a estimé qu'il fallait, pour obtenir le chiffre total exact de l'exporta-

tion et du transit faits en 1913, par l'intermédiaire des commerçants en gros et demi-gros, ainsi que par les industriels du canton, majorer de 15 % le chiffre de 13 millions découlant de la statistique, ce qui donne au total environ 15 *millions de francs or* » (1).

Or, ce chiffre de 15 millions tombe, en 1922, à 6 *millions*. En quantité, on passe de 393.274 q. m. en 1913, à 133.436 q.m. en 1922. La diminution est donc de plus de la moitié en ce qui concerne la valeur, et approche les 2/3 en ce qui concerne les quantités. Parallèlement, le transit baisse de 70.000 q. m. en 1913 à 30.000 q. m. en 1922.

Il est intéressant de noter, avec le rapport, quelles étaient, dans cette première catégorie, les branches de l'industrie et du commerce qui *bénéficiaient le plus du débouché des zones*.

Au premier rang, venaient les denrées coloniales, la quincaillerie, la minoterie, les tissus, les graines, les chaussures, le chocolat. « Ce groupe faisait, en moyenne, dans les zones, 21,92 % de son chiffre d'affaires total ». Ensuite venaient l'industrie métallurgique et électrique, les soieries et velours, l'ameublement, les bicyclettes, la droguerie, les eaux minérales. La proportion tombait à 15,57 % environ de leur chiffre d'affaires total. Enfin, les poteries, les vins, les articles en aluminium, les matériaux de construction, les chapeaux et les cravates venaient en dernier lieu avec une proportion beaucoup plus faible de 8,83 %.

Tout ce qui concerne l'horlogerie, la bijouterie, la pelletterie, les produits chimiques et l'industrie hôtelière n'avait pas d'intérêt ou un intérêt insignifiant à l'exportation dans les zones.

1. *Etude sur la valeur économique qu'ont les zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex pour le canton de Genève*. Genève, Atar, 1924, p. 5.

Quant à l'origine des produits vendus ainsi par Genève, elle était, pour une égale part, suisse et étrangère.

b) *Commerce de détail.* — Des cinq groupes envisagés, c'est celui du commerce de détail qui échappe le plus facilement à une évaluation. C'est là cependant que les échanges, extrêmement divisés à la fois par le nombre des acheteurs et par la diversité des marchandises vendues, bénéficiaient au plus haut point du régime des zones. « Toutes les branches du commerce de détail, dit le rapport, avaient des clients zoniens, mais les magasins qui se tiennent sur les rues et routes que prennent les zoniens pour venir au marché, notamment à Chêne, ainsi que ceux qui sont établis aux environs des marchés, du Grand Quai, de Plainpalais et de Carouge, avaient la clientèle la plus importante ». Si jamais on a pu douter de la part d'apport des zoniens dans l'achalandage du magasin genevois, il suffit, pour s'en convaincre, de circuler aujourd'hui dans les rues de Genève et d'interroger les boutiquiers.

1^{re} *Évaluation des achats au détail.* — Pour fixer le montant des achats en 1913, que ne révèlent exactement ni l'enquête de la Chambre de Commerce ni les statistiques douanières (pour les douanes fédérales, c'est une exportation non contrôlée, et quant aux douanes françaises, elles étaient absentes par définition), la Chambre de Commerce a pris en considération un certain nombre d'éléments qui lui ont paru et qui nous paraissent décisifs.

Qu'il s'agisse des agriculteurs venant vendre leurs produits sur le marché ou des autres habitants des zones, c'était pour tous une habitude de faire leurs achats à Genève. Usage commode et agréable, quasi héréditaire, certainement vieux de plusieurs siècles. Pour les agriculteurs, le montant de

leurs achats est assez facile à déterminer si l'on observe qu'ils dépensaient sur place la quasi-totalité du produit de leurs ventes, lesquelles se montaient alors à environ 7 millions de francs or. D'autre part, à la preuve tirée du fait que les jours de marché le chiffre de vente des magasins « bien situés » doublait aisément, venait s'ajouter cette constatation que les messagers, maraîchers et coquetiers faisaient des achats nombreux pour leurs amis et pour leurs clients.

2^o *Le Commerce de détail perd la clientèle des zoniens. Trois causes.* — Le rapport estime à environ 8 à 9 millions de francs or le montant total de ces achats dans les magasins de détail de Genève. Or, ces mêmes achats avaient, dès 1922, à peu près complètement disparu. Cela tient à trois causes principales : d'abord, le cordon de police français devenu douane le 10 novembre 1923, ensuite le change et enfin le développement d'un commerce local zonien s'approvisionnant lui-même en France.

LE CHANGE. — Le change a été le facteur principal de cette évolution. Genève achète et ne vend plus. Le pouvoir d'achat de la monnaie française, sans cesse décroissant, fait que Genève absorbe les produits des zones sans leur fournir aucune contre-partie en marchandises. Dès lors, sa balance commerciale avec les zones accuse un énorme déficit.

Les « marchés », qui étaient pour le petit commerce l'occasion régulière de ventes substantielles, n'offrent plus aucun intérêt. L'agriculteur zonien, incité à exporter à Genève par une prime au change de plus en plus forte, revient en France, le soir, avec le bénéfice intact de sa journée. En effet, muni du billet de banque suisse (qui va finir par exercer sur les esprits l'attrait de l'or), il pourra, une fois rentré chez lui,

où le prix de la vie est moins élevé, se procurer tout ce qu'il demandait autrefois aux magasins suisses.

La situation est renversée. Avant la guerre, les agriculteurs zoniens non seulement *consommaient*, à Genève la plus grande partie du produit de leurs exportations, mais ils y épargnaient aussi le surplus. A partir de 1921-1922, consommation et épargne se fond dans les zones. Nous en verrons les signes, lorsque nous étudierons « le point de vue des zones ». Malgré les procédés de réclame les plus ingénieux, malgré les réductions de prix les plus larges, les faillites se succèdent. Il en résulte une émigration suisse vers la France. Le phénomène qui n'est d'ailleurs pas particulier à Genève — témoin les installations d'horlogerie suisse en France le long de la frontière du Jura, — est plus grave pour cette ville du fait de son enclave en territoire français.

Il s'en faut pourtant qu'au cours de cette période, heureusement achevée par la stabilisation de la monnaie française, le préjudice subi par le commerce de Genève se soit arrêté à l'abstention de la clientèle zoniennne. Non seulement Genève perd le débouché commercial des zones, non seulement elle achète, sans profit et sans contre-partie, à ceux qui viennent vendre chez elle, mais ce sont les Gênévois qui vont acheter dans les zones. Et l'on voit se développer, à la faveur d'une « demande » exceptionnelle, servie par la proximité immédiate, une petite ville comme Annemasse, qui peut être considérée comme le faubourg français de Genève.

Genève a perdu, à ce moment-là, trois clientèles : celle des touristes à change faible, celle des zones, celle de ses propres habitants. Il n'est pas jusqu'au personnel des grands organismes internationaux nouvellement installés qui ne s'ingénie à venir habiter sur le territoire français, tout près de la frontière afin de profiter aussi du bénéfice du change.

LE CORDON DE POLICE ET FISCAL DEVENU DOUANE. — A ce moment-là, le cordon de police français, bientôt pourvu d'attributions fiscales, puis devenu douane, n'entrave guère cet exode de la clientèle vers les zones. La douane suisse, au retour, perçoit bien des droits d'entrée sur les marchandises achetées, mais le bénéfice est encore tel, surtout du début de 1924 à la fin de 1926, que des droits, même élevés, peuvent diminuer le bénéfice de change, sans le faire disparaître.

Si, à l'inverse, les habitants des zones, malgré leurs possibilités d'achat extrêmement réduites par la dépréciation du franc, pouvaient avoir la tentation de faire quelques emplettes à Genève, ils auraient, au retour, à subir les investigations du cordon fiscal et de police, et bientôt, dès le 10 novembre 1923, à payer les droits de douane français. Déjà, le seul fait du contrôle, même en l'absence de toute perception de droits, décourage la clientèle : c'est le reproche qu'on peut adresser à la solution de 1921.

Les fonctions du cordon de police et fiscal consistaient, en effet, d'une part, en un double contrôle ; d'autre part, dans la perception de certaines taxes tout à fait indépendantes des droits de douane.

Il était chargé de contrôler les marchandises dont l'importation en France était prohibée, soit en vertu d'un monopole, soit en vertu de décrets spéciaux (1).

A l'exportation, il empêche la sortie de l'or monnayé, des monnaies d'argent, des valeurs mobilières, des billets de

1. *Op. cit.*, p. 10.

« Tabac, allumettes, poudre, cartes à jouer, alcool et liqueurs, médicaments composés, huiles de pétrole, huiles lourdes, produits chimiques et pharmaceutiques en provenance d'Allemagne, bois d'essence résineuse et bois spéciaux, viandes congelées, raisins, figues et dattes, armes et guerre et projectiles, l'horlogerie de petit volume, etc., etc. »

NOEGELI lui-même, qui adoptait le terme de « propre à la tige », remarquait que ces faisceaux n'existaient pas toujours dans les végétaux, et WEISS [201] et DE BARY [3] nient leur existence chez les Cucurbitacées et les Pipéracées.

Pour LESTIBOUDOIS [130], DUTAILLY [91] et VAN TIEGHEM [187] les faisceaux internes des Cucurbitacées sont des « *faisceaux réparateurs* », tandis que LOTAR leur donne le nom d' « *anastomotiques* ». Pour GRAVIS [110, p. 77] les deux termes « réparateur et anastomotique » sont synonymes et ce dernier peut très bien être adopté, dit GRAVIS, pourvu que l'on parte d'en haut. Pour WEISS, qui adopte le terme de « *faisceaux sympodiques* », ces faisceaux représentent la soudure de plusieurs en un seul.

S'il est facile pour les faisceaux internes de réfuter l'appellation de propres à la tige, car ces faisceaux sont toujours en rapport avec des éléments qui sont situés dans des feuilles, les termes de réparateur et anastomotique ont une valeur plus difficile à discuter. En effet, les auteurs qui les ont adoptés n'ignorent pas que ces faisceaux puissent avoir des rapports avec d'autres éléments, mais ils ne paraissent pas accepter qu'ils puissent être formés par la différenciation basipète des éléments des phylles. En un mot, ces auteurs font une différence entre les faisceaux foliaires, les traces foliaires et d'autres éléments qui, s'ils sont en rapport avec ceux des traces foliaires, n'en constituent pas moins selon eux un faisceau, un système conducteur à part. Ce fait est si vrai que GRAVIS [*loc. cit.*, p. 76] commentant la valeur du terme de faisceau commun adopté par NOEGELI, pour définir un faisceau qui passe d'une feuille dans la tige pour y descendre plus ou moins profondément et s'unir à des faisceaux semblables mais provenant d'autres feuilles, GRAVIS spécifie qu'il voit dans ces faisceaux deux parties : l'une supérieure plus ou moins longue qui représenterait un faisceau foliaire libre, et l'autre inférieure « *formant le sympode* », c'est-à-dire soudée qui constituerait le faisceau réparateur. GRAVIS donne ainsi deux noms aux deux parties du faisceau commun. Sans doute savons-nous que le faisceau n'est pas une unité, mais qu'il est formé par une suite d'éléments différenciés aux dépens de l'organe au niveau duquel on l'examine. Mais il nous est difficile d'accepter une terminologie basée sur le fait du parcours libre ou associé des éléments différenciés à la suite de ceux d'une

triciens et les constructeurs de chauffage central font un grand nombre de travaux dans ces régions, notamment depuis que le tourisme a commencé à se développer ».

Le rapport ne dit pas à combien est tombé, depuis la guerre, le chiffre des travaux d'entreprises genevoises dans les zones. Nous pensons qu'il est, depuis plusieurs années, très proche de zéro. La très grande majorité, pour ne pas dire la totalité des nombreux et importants travaux de construction, d'aménagement et de réparation, exécutés depuis la guerre, n'ont été confiés qu'à des entrepreneurs français, soit de l'intérieur de la France, soit des zones elles-mêmes, et l'on a vu, notamment dans celles-ci, soit se développer très largement les entreprises anciennes, soit de nouvelles se créer et prospérer.

Le change a été la raison principale de la préférence donnée ainsi aux entrepreneurs français. La présence du cordon de police a bien pu, comme le signale le rapport, gêner, par son contrôle de la circulation des ouvriers, des outils et des matières premières, l'exécution en zones de travaux qui sont dirigés depuis Genève et approvisionnés par elle, mais le paiement de certaines taxes intérieures françaises par les entrepreneurs suisses ne faisait que les assimiler aux entrepreneurs français.

Ce va et vient incessant de France en Suisse et de Suisse en France, qui est le sort du commerce d'entreprise, et plus généralement l'image même de la vie de ces régions, caractérisait aussi le trafic de « perfectionnement » et de « réparation ». Il était assez important avant la guerre.

« Les teinturiers de Genève faisaient, à eux seuls, dit le rapport (page 7), avec leurs magasins de la place et leurs succursales en zones, plus de 500.000 francs or d'affaires par an,

oe qui rep représentait le quart de leur chiffre d'affaires total ».

A côté d'eux, étaient intéressés à ce trafic, les établissements de constructions mécaniques, de bicyclettes, de machines à écrire, de pianos, de fournitures d'horlogerie. Le rapport, qui s'abstient de les chiffrer séparément, évalue ces deux derniers chapitres à plus de 2 millions de francs or avant la guerre.

Faisons le total : 15 millions de francs pour la fabrication et le commerce de gros ; 9 millions pour le commerce de détail ; 2 millions pour l'entreprise et le trafic de perfectionnement et de réparation, cela donne en tout 26 millions de francs or, soit, au cours du change français stabilisé, environ 130 millions de francs français.

LA CONVENTION DE 1921 ET LES CONDITIONS PERMANENTES DU PROBLÈME. — Il n'est pas tout à fait exact de dire que la convention de 1921 supprimait les zones franches, car il ne s'agissait pas d'une suppression pure et simple. Comme le faisait très bien remarquer à cette époque M. Georges Werner (1), « les zones cessent d'être complètement ouvertes sur la Suisse, mais elles demeurent cependant des territoires douaniers nettement individualisés ».

En effet, si la convention de 1921 reposait sur le principe de l'établissement de la douane française à la frontière politique, du moins les zones continuaient-elles à jouer partiellement leur rôle d'autrefois. Elles envoyaient aux cantons limitrophes de Genève, Vaud et Valais, sans que la France puisse s'y opposer sauf en cas de guerre, les denrées utiles à son ravitaillement. La France ne pouvait en interdire ni en taxer la sortie. C'était une disposition que l'on trouvait déjà dans le Traité de Turin 1816 et dans tous les traités

de Commerce de 1864, 1881, 1882, 1906. C'était un avantage que le système de la zone — nous l'avons dit et constaté à propos de la zone de Gex — ne comportait pas de lui-même.

Parallèlement, les trois cantons continuaient à pouvoir importer dans les zones un nombre considérable de produits. On s'était basé d'ailleurs, pour en fixer le chiffre, sur le volume moyen des meilleures années.

Cependant, si la fin cherchée était toujours la même : rendre possible la vie économique de territoires fortement unis par leur situation géographique, les moyens employés pour parvenir à ce résultat n'étaient plus les mêmes. La Suisse échangeait son droit permanent d'importer dans les zones des quantités illimitées de marchandises contre un droit temporaire (10 ans) d'importation limitée ou illimitée. Du moins, était-il fait une discriminations entre certain produits dont l'importation n'était ni restreinte ni imposée et d'autres produits dont l'importation ne devait pas dépasser un certain maximum déterminé ou subir une taxation. Jadis la seule limite était la faculté d'absorption de ces territoires. Aujourd'hui, la limite résulte conventionnellement du contingent fixé, et économiquement de la taxation de la marchandise.

On pourrait dire qu'au lieu de zones franches, il y a maintenant des *zones de franchise* ; comme telles, elles bénéficient exclusivement du droit d'importer à des conditions spéciales dans les trois cantons suisses voisins, mais en revanche elles sont tenues de recevoir, également sous certaines conditions, les produits agricoles originaires de ces trois cantons ou les marchandises suisses expédiées par les commerçants résidant dans ces trois cantons.

Les zones de franchise sont réciproques. Elles sont ouvertes à la Suisse pour Genève. Les facilités accordées de part et

d'autre sont celles du voisinage, comme il est à la fois conforme à l'histoire, logique et suffisant. La solidarité des voisins reçoit une consécration qui n'est plus au bénéfice d'un seul, mais de tous les deux ; elle est à la fois plus nette, plus intime, plus équilibrée.

La réciprocité des franchises ou des réductions de droits qui est un fait nouveau et qui rétablit l'équilibre détruit en 1849, s'étend au territoire de la grande zone. Genève a donc obtenu, comme compensation au transfert de la douane française à la frontière, un avantage énorme dont elle jouissait sans doute déjà depuis 1860 mais au maintien duquel elle n'avait aucun droit. Cette zone est le débouché commercial le plus intéressant pour elle, du fait de son étendue et du chiffre de sa population (1).

Le régime des échanges, qui s'évadait ainsi de la formule simpliste et rigide de 1815, tout en devenant plus équitable, plus souple et plus large, pouvait subir le reproche d'une trop grande complexité.

a) *Le Commerce de détail.* — La disposition insérée dans le but de conserver au commerce de détail de Genève sa clientèle d'autrefois était à cet égard caractéristique. Le système de la zone est, pour cette branche du commerce, le système idéal et toute forme de contrôle ou de contingentement, en l'absence même d'une taxation, nuit à la multiplicité normale des menus achats qui demandent à passer la frontière de Suisse en France, sans avoir à subir la vérification ni à prouver qu'ils ne dépassent pas certain contingentement.

L'article 17 de la convention chargeait un règlement ultérieur d'établir les modalités d'importation en France des

1. Message, 1465, p. 25.

marchandises achetées dans les cantons de Genève Vaud et Valais par les habitants des zones et rapportées par eux-mêmes. Les marchandises importées par ce moyen, sans avoir à justifier de leur origine, devaient ne pas dépasser pour chaque famille ce qui était nécessaire à son entretien. D'après ce principe on avait cru pouvoir prendre comme base d'un maximum d'achats un chiffre approximatif de 115 francs par an et par tête d'habitant.

Avant tout examen de ce système, une remarque s'impose : étaient-ce des francs suisses ou des francs français ? D'après M. Georges Werner, il était logique que ce soit des francs suisses « puisque les achats devaient se faire à Genève en argent suisse ». « Du reste, la Convention, quand elle entend parler de francs français, comme dans l'article 24 (taxes pour automobiles), dit expressément qu'il s'agit de francs français » (1).

Une pareille incertitude s'explique peut-être par les illusions que l'on se faisait encore en France à cette époque quant aux possibilités de revalorisation du franc ; avec notre habitude actuelle du franc stabilisé nous sommes enclins à y voir une extraordinaire imprévoyance. Le 7 août 1921, en effet, le change franco-suisse était déjà tombé à 250. La population des zones étant d'environ 200.000 habitants, le contingent de vente accordé au commerce suisse de détail dans les zones eut été, dans cette hypothèse, de 23 millions de francs suisses, alors qu'il n'était avant la guerre, d'après le rapport de la Chambre de Commerce, que de 9 millions de francs or. Même si l'on tient compte de la dépréciation de l'or en suisse (1,30 environ) — qui s'exprime par la hausse des prix par rapport à 1914 — le commerce suisse de détail

1. Georges Werner, *La Convention des zones*, p. 22, en note.

aurait pu vendre aux zones deux fois plus qu'avant la guerre. Il eut été intéressant de voir pour quelle monnaie eut opté le règlement d'administration publique qui devait intervenir pour appliquer la convention.

Malheureusement le change était, pour quelques années encore, l'obstacle à tout achat important des zones en Suisse. Et à supposer rétablie la parité des prix, la combinaison des 115 francs annuels et personnels n'aurait pas encouragé les achats. Elle imposait une discipline minutieuse à des clients qui n'avaient connu, pendant plusieurs générations, que la plus complète des libertés. Elle postulait que tous les zoniens, riches et pauvres, avaient la même capacité d'achat, les mêmes besoins, les mêmes habitudes. Le Conseil fédéral, optimiste par devoir, se refusait à en discerner les inconvénients (1), mais le corps des patriciens éclairés, qu'il faut toujours consulter si l'on veut savoir où sont les véritables intérêts de la cité, s'exprimait ainsi par l'organe de M. Lucien Cramer : « Cette disposition toute imprégnée d'esprit bureaucratique nécessitera désormais, pour les zoniens, l'emploi d'un livret de famille sur lequel figurera chaque objet acheté par eux à Genève. Elle gênera les acheteurs dont les débours annuels à Genève dépassaient cette somme. Enfin, elle ne tient pas compte du fait que de nombreux habitants des zones n'achetaient rien eux-mêmes dans notre ville » (2).

b) *Le trafic de perfectionnement et de réparation.* — De son côté, l'enquête de la Chambre de Commerce, après s'être montrée assez prolixe sur de tels inconvénients, cherchait, d'autre part, à discerner ce que fût devenu avec ce système

1. Message 1465, p. 38.

2. Cramer, *Une capitulation du Conseil Général*. Genève, Georg, 1921, p. 24.

le trafic de perfectionnement et le commerce d'entreprise.

« Le trafic de perfectionnement n'avait obtenu, disait-elle, que bien peu de garanties — la lingerie et les vêtements coupés, importés temporairement pour être cousus, auraient été exemptés des droits d'entrée dans les deux pays, disposition en faveur des congrégations religieuses établies dans les zones (art. 4) (1). En faveur des tanneries des zones, les peaux brutes de bœufs, de vaches, de moutons et de chèvres, auraient été exemptées des droits de sortie suisses (art. 3). Enfin, les métaux communs, les ébauches et pièces d'horlogerie, ainsi que les pierres scientifiques, étaient dispensés des droits d'entrée dans les deux pays (art. 4).

c) *Le Commerce d'Entreprise* — « Quant aux entrepreneurs, le régime futur des zones est pour eux moins important que pour d'autres professions, puisqu'ils peuvent trouver, sur place ou sur le territoire douanier de la France, les matériaux dont ils ont besoin pour travailler dans les zones. Cependant une chose est indispensable pour eux, c'est qu'ils puissent aisément transporter leurs outils, instruments et machines, d'un chantier à l'autre, à travers la frontière. Or, aucune clause de la convention ne dispensait les entrepreneurs des droits de douane français pour leur matériel usagé. En outre, pour cette corporation comme pour d'autres (notamment les maisons de transport) se pose le problème des impôts à payer pour les travaux qu'ils exécutent dans les zones. Il semble peu équitable, au point de vue de la réciprocité, que ceux d'entre eux qui n'effectuent de l'autre côté de la frontière que des travaux occasionnels, sans avoir de domicile en zones, soient obligés de payer tous les impôts inté-

1. *Etude sur la valeur économique qu'ont les zones franches pour le canton de Genève*. Genève, Atar, 1924, p. 15.

rieurs français, alors qu'un entrepreneur zonien qui se livrerait aux mêmes travaux à Genève ne serait point soumis à une imposition analogue. Ce serait encore un point qui aurait dû être réglé conventionnellement ».

En résumé, le commerce de détail, le trafic de perfectionnement et de réparation, de même que l'entreprise auraient pu « vivre », toujours dans l'hypothèse du change au pair. Il n'est pas certain qu'ils auraient pu prospérer.

d) *Le Commerce de gros et la fabrication.* — Il nous reste à examiner, maintenant, quel sort était fait au commerce de gros et à la fabrication.

A ce point de vue, le mécanisme des échanges était alourdi par un double rouage : le contingentement et la preuve de l'origine.

Le *contingentement* qui tend à restreindre le jeu naturel de l'offre et de la demande, indique qu'il y a concurrence dans les produits des régions voisines françaises et suisses. Le fait que le contingentement fonctionne à l'importation en Suisse, non seulement des produits industriels des zones, mais aussi de leurs produits agricoles, prouve que Genève a d'autres sources que les zones où se ravitailler. On peut déduire de la convention de 1921 que l'économie du canton de Genève marque une forte tendance à s'équilibrer en territoire suisse et que les zones fournissent à Genève, non plus la partie indispensable à son approvisionnement, mais un simple complément. S'il fallait une confirmation, nous la trouverions dans ce fait que la Convention prévoyait des exportations agricoles de Suisse en zones.

Quant à la *preuve de l'origine*, elle consiste dans la limitation à la fois réelle et personnelle du bénéfice de la franchise ou de la réduction des droits.

Elle est la condition exigée pour jouir d'un tel bénéfice. Or, les bénéficiaires de la franchise totale ou partielle sont, quant aux personnes, les habitants des 3 cantons limitrophes de Genève, Vaud et Valois, et, quant aux marchandises, tous les produits d'origine suisse. Ainsi, industriellement, tous les produits suisses visés ont droit au régime de faveur, mais commercialement, les habitants des trois cantons riverains du lac Léman ont un privilège d'expédition (1).

L'obligation de fournir cette preuve est inhérente à tout système qui prétend concilier la présence des douanes, de part et d'autre, avec les facilités indispensables aux échanges régionaux. Du jour où la Suisse a établi ses douanes fédérales à la frontière, cette obligation a fonctionné contre l'agriculture zonienne. De la même manière, le jour où l'industrie zonienne existante en 1815, ou née depuis, a demandé à conserver ou à conquérir en France ses débouchés nécessaires, elle a dû fournir aux douanes françaises la preuve de l'origine zonienne tant de ses matières premières que de ses produits manufacturés.

La preuve de l'origine, due par l'exportateur genevois, valaisan ou vaudois, appartient à l'autorité locale. L'exportateur sollicite d'elle un certificat attestant, d'une part son domicile dans l'un des 3 cantons, d'autre part l'origine suisse du produit qu'il va exporter.

Le système des contingents soulève le problème délicat de leur *répartition entre les intéressés*. « Le principal inconvénient du nouveau régime, disait le Message 1465, semble devoir résulter des difficultés inhérentes à la répartition des contingents entre les commerçants des 3 cantons limitrophes. Les trop nombreuses expériences faites dans ce do-

1. Message 1465, p. 41.

maine pendant la guerre, ont démontré combien ces difficultés sont réelles. Elles ont montré aussi qu'elles ne sont pas insurmontables ».

A supposer, d'ailleurs, que la division du contingent entre les bénéficiaires qui en font la demande fût relativement commode, le risque d'accaparement par l'un d'eux ne se trouvait pas exclu.

On pouvait faire à la Convention, et on n'y a pas manqué, d'autres reproches plus graves.

L'ambition du commerce genevois était, à cette époque, de retrouver son chiffre d'affaires de 1913. Si, aujourd'hui, la difficulté est infiniment plus grande, par suite du détournement prolongé de la clientèle des zones dû au change et à la douane, le but à atteindre reste toujours le même.

Or, tandis que les exportations suisses dans les zones comprenaient, en 1913, nous l'avons vu, autant de produits étrangers que de produits suisses, la Convention, sauf en ce qui concerne les achats familiaux de 115 francs par an, *ne mettait au bénéfice des contingents que les marchandises d'origine exclusivement suisse*. Le Message 1465, prompt à chercher les avantages de la Convention, faisait remarquer (1), avec raison, que cette mesure était tout à l'avantage de l'industrie suisse, et que, si elle réduisait les bénéfices du commerce, l'inconvénient en était largement compensé, pour les commerçants des 3 cantons, par l'obligation où se trouvait le reste de la Suisse de recourir à leur intermédiaire pour pouvoir exporter en franchise dans les territoires zoniens (privilège d'expédition).

Nous aurions ajouté cette consolation, d'ordre juridique, qu'en vertu de l'article 435, la France ne peut être tenue

1. Message 1465, p. 41.

d'accepter en franchise d'autres produits que les produits suisses.

Enfin, « s'il est vrai que certaines professions genevoises très intéressées au débouché des zones avaient reçu des contingents souvent très intéressants, — par exemple les brasseries, le commerce de la chaussure, la quincaillerie, la confiserie, les fabriques de cordages, la bonneterie, l'industrie métallurgique et électrique, les fabriques de machines pour le chocolat et les pâtes alimentaires, — d'autres professions essentiellement genevoises, pour lesquelles les zones ont de tout temps présenté un intérêt vital, n'avaient obtenu que des *contingents tout à fait insuffisants* ». Tel était le cas des « grossistes en denrées coloniales, des minotiers, des grossistes en soieries et velours, des marchands de draps et tissus, de la mercerie et de la quincaillerie fine, des fournitures et articles dentaires, des objets de pansement et de chirurgie, du commerce et de la fabrication des bicyclettes..., etc etc. » (2).

LE REJET DE LA CONVENTION DE 1921. — Malgré toutes ces imperfections, il paraît certain aujourd'hui que Genève a beaucoup perdu en subissant le rejet de la Convention de 1921. Nous ne prétendons pas, en effet, qu'elle l'ait rejetée elle-même d'une manière catégorique puisque la majorité des voix négatives était infime. Malgré une cam-

1. Plus légitime mais de moindre importance est le reproche que parmi les marchandises contingentées figuraient plusieurs articles qui ne se fabriquaient pas du tout en Suisse. « Ce sont notamment, dit l'enquête de la Chambre de Commerce, les pierres ponce, les fers ou aciers en blooms et billettes, les aciers fins pour outils, les fers ou aciers pour machines, le zinc laminé, les alliages d'étain, l'acide chlorhydrique, les chromates, le chlorure de magnésium, la potasse et la soude caustique, le bicarbonate et le sulfate de soude, les terres colorantes brutes ou travaillées, la gobeletterie, de cristal, les verres à vitres ordinaires et les verres assemblés en vitraux. » (*Op. cit.*, p. 13.)

2. *Op. cit.*, p. 14.

pagne bien conduite et en dépit d'une atmosphère d'hostilité à l'égard de la politique extérieure française, Genève a paru hésiter dans son vote du 18 février 1923. La masse des abstentionnistes était énorme et révélait un mélange, sans doute égal, d'indifférence et d'incertitude.

Les données du problème qui s'était posé aux négociateurs suisses n'étaient pas, d'ailleurs, d'une netteté absolue dans l'esprit populaire. Le fait que Genève avait joui, pendant 60 années de la grande zone d'annexion, pouvait lui laisser l'illusion qu'elle avait un droit à son maintien. Les méfaits du change qui avaient privé Genève de sa clientèle zonienne donnait, à son commerce, la sensation qu'il n'avait plus rien à perdre. La lassitude et les idées d'aventure exploitées par une polémique ardente, trouvaient, dans l'incompréhension d'une situation économique complexe, les concours nécessaires pour détruire l'accord péniblement construit. Faut-il ajouter que nos voisins, au moment où ils faisaient ce geste d'indépendance, avaient misé dans une certaine mesure sur la patience française ? Nous aurions préféré, personnellement, que leurs espoirs, même très audacieux, n'eussent jamais été déçus.

La Convention, à peine signée, eut deux sortes d'ennemis : les agriculteurs des trois cantons de Genève, Vaud et Valais à qui les exportations de la grande zone pouvaient faire une concurrence dangereuse ; les traditionalistes genevois pour qui l'établissement de la douane française à la frontière politique était la ruine d'un principe sacré.

Les premiers parlaient « économie ». L'Union Suisse des Paysans avait consenti un sacrifice à l'intérêt général. Le jour où elle acceptait de faire chœur avec les opposants, elle devait porter un coup très rude à la thèse suisse. Si la banlieue gene-

voise est aujourd'hui riche en produits agricoles au point de redouter les apports du voisinage français, la raison d'être des zones franches a disparu. L'idéal, évidemment, serait d'obliger la grande zone à subir les exportations du commerce et de l'industrie suisses, tout en lui refusant d'exporter elle-même en Suisse. La Suisse qui, par ailleurs, attendit 21 ans (1860-1881) avant de reconnaître l'annexion de la Savoie à la France, n'a-t-elle pas tenu en son pouvoir, vis-à-vis des deux petites zones, une semblable faveur ?

Les seconds, patriotes intransigeants, parlaient « politique ». Avec eux, le débat avait, pour l'observateur étranger, le mérite de s'éclaircir. La Convention pouvait représenter un ensemble de compensations suffisantes à l'abandon des zones franches, elle avait le défaut irrémissible de sacrifier un article de foi. Ce n'était pas un « traité de commerce », c'était « une capitulation ». On se demande, aujourd'hui, avec effroi ou stupeur, en promenant sur les brochures de l'époque un regard tantôt triste et tantôt amusé, si Genève n'aurait pas annexé moralement le Pays de Gex et la zone sarde ?

Les remparts en effet ont pu disparaître, mais la ville est toujours fortifiée. La même garde vigilante subsiste ; au lieu d'être une milice en armes, c'est un corps de patriciens éclairés. Et la main prudente et courageuse qui veille sur la Cité n'en est ni moins ferme ni moins obstinée. C'est peut-être que les sentiments de Genève, République indépendante, sont plus vivants, plus forts, que l'empreinte neuve et encore superficielle de Genève, canton Suisse.

Comme dans tous les souvenirs, ceux des peuples comme ceux des individus, le sentiment domine et s'exalte. Si les zones franches font partie du *règlement territorial de 1815*, il est aussi sacrilège et aussi dangereux d'en tolérer la suppression que de remettre en cause ce règlement lui-même. Pour

l'une des deux zones, d'ailleurs, celle du Pays de Gex, le recul des douanes avait pu apparaître, dans l'esprit des négociateurs suisses, sinon dans l'intention des Puissances, comme la compensation d'une annexion impossible. Et regrettant toujours que le plus jeune des cantons suisses n'ait pas conquis ses limites naturelles, l'imagination patricienne remonte avec amertume et fierté aux jours épiques où la Cité, consciente de ses forces et éprise d'expansion, se vit tout près de réaliser son rêve. Raison capitale pour ne pas toucher à la zone franche du pays de Gex.

C'est pourquoi la Convention de 1921 pouvait bien être pour Genève ce qu'elle apparaissait aux esprits soucieux de sa prospérité matérielle : un ensemble de concessions « lui assurant les avantages principaux du système des zones franches » (1). *La question n'était pas là*. « Pour juger les propositions françaises qui ont fini par l'emporter, écrivait M. Cramer (2), nous nous sommes toujours placés à ce point de vue que l'intérêt de la population genevoise au maintien du régime des zones, était, avant tout, d'une nature *morale et politique*, bien plus qu'économique et commerciale. Ce qui importe par dessus tout à Genève, dans les rapports avec les contrées françaises voisines, c'est le *sentiment de ne pas être emprisonnée dans un cercle de fer* ». Quelques mois plus tard, le Conseil Fédéral, chargé d'obtenir des Assemblées l'approbation de la Convention, s'était fait l'écho de cette préoccupation : « Les représentants du canton de Genève affirmèrent, disait le Conseil Fédéral dans son exposé historique des négociations, que le principal but à atteindre devait être, non pas de conserver à la Suisse un débouché, à la vérité intéressant mais amoindri par les conditions de

1. Georges Werner, *La Convention de 1921*, p. 13.

2. Lucien Cramer, *Une capitulation du Conseil fédéral*, p. 14.

change actuel, mais d'éloigner du canton de Genève un cordon douanier étranger. Fidèle à sa *politique séculaire*, Genève insistait pour que son encerclement fût évité et pour que les droits qu'elle avait acquis fussent maintenus » (1).

Au seul point de vue défensif cependant et toute arrière-pensée d'annexion future mise à part, même pour les genevois auxquels le côté politique de la question n'échappait point, l'abandon d'un privilège très ancien et très précieux n'était pas si grave que voulaient bien le dire les conservateurs intransigeants. « Notre nationalité, notre indépendance écrivait M. Georges Werner, sont-elles vraiment mises en péril, parce que la barrière douanière française coïncidera avec la barrière politique ? Un siècle d'union avec la Suisse, qui est aujourd'hui un Etat fédératif solide et sûr, devrait pourtant donner aux genevois plus de confiance en Genève et en eux-mêmes. Genève n'est plus seule. Elle n'est plus, comme elle l'a été si longtemps, une ville convoitée » (2).

Avec la stabilisation du franc français et le retour progressif à la parité des prix franco-suisse, l'intérêt économique du règlement de l'affaire ne pouvait manquer de redevenir très puissant. L'économie moderne de ces régions est telle aujourd'hui que Genève, pouvant se passer des zones, n'est tenue d'accepter leurs produits que si elle-même leur vend les siens. Or, les statistiques douanières fédérales révèlent que, si les zones continuent à importer à Genève leurs denrées agricoles, Genève et la Suisse continuent à ne rien exporter dans les zones. Le change qui fut la première et la pire des douanes ayant cessé de provoquer le déséquilibre des prix, c'est maintenant la douane française qui agit comme obstacle à la reprise des exportations genevoises dans les zones.

1. Message 1465, p. 25.

2. *Op. cit.*, p. 34.

En 1927, Genève a vendu au pays de Gex 9 % de ce qu'elle a reçu de lui ; en 1928, 7,5 %.

La tentation pouvait être grande dans ces conditions de refuser aux produits zoniens l'entrée en Suisse. Celle-ci, très habilement, a jugé d'une meilleure tactique de laisser subsister le *statu quo*, c'est-à-dire de continuer à accorder aux zones les facilités qui découlaient à leur avantage des conventions commerciales antérieures à la guerre — (annexe au Traité de 1906 pour le pays de Gex — Convention de 1881 pour la Savoie).

Politique très heureuse vis-à-vis des populations agricoles des zones qui confondent souvent les faveurs provisoires avec les droits irrévocables. Politique très élégante vis-à-vis de la Cour permanente de Justice Internationale qui peut y voir une preuve de générosité et de bonne volonté. « Certes, écrivait M. Paul Pictet en 1924, il était très tentant de refuser cette année aux zoniens de la Haute-Savoie et du pays de Gex l'entrée en franchise de leurs 18.000 hectolitres de vin. Nous en aurions eu le droit en présence des nombreux manquements de la France à notre égard. Nous pouvions répondre à beaucoup de mauvais procédés par une manifestation qui aurait été sensible à nos voisins immédiats. Et puis après ? Ne savons-nous pas que ces voisins n'exercent guère d'influence à Paris, et que toute mesure prise par nous qui les frappe est aussitôt utilisée à Paris pour les dresser contre nous ? Ne voyons-nous pas qu'aucune rétorsion que nous pourrions prendre contre la France ne vaudrait, en impopularité chez nos voisins, celle que la France elle-même a prise contre nous ? N'y a-t-il pas pour nous une grande satisfaction et un grand renforcement de notre cause dans les expériences désagréables que la population française limitrophe fait avec la douane française et

avec les douaniers ? M. Rouph, à Baizenaz près Thoiry, avait bien averti ses compatriotes gessiens de ce que serait ce régime (1), l'expérience a dépassé ses avertissements. Rien n'est éloquent comme les faits. De sorte que je pense que le Conseil Fédéral a été bien inspiré en ne sacrifiant pas le bénéfice que nous retirons du mécontentement des Savoyards et des Gessiens à l'égard de l'administration française au plaisir et même à l'avantage pécuniaire que nous aurions eu à ne pas laisser entrer cette année les 18.000 hectolitres de vin. La France a voulu clore la discussion ; elle n'y est pas parvenue ; le rôle de la Suisse est de la laisser ouverte le plus largement possible, surtout au moment où l'évolution politique qui s'est produite en France lui permet l'espoir d'être mieux comprise et respectée davantage ».

En rejetant la Convention de 1921, dans un mouvement de mauvaise humeur et pour des raisons fort peu économiques, la Suisse a préféré aux satisfactions matérielles et tangibles le bénéfice moral toujours illusoire de la politique de prestige. Son indépendance n'était pas en cause, ses suspicions à l'égard de la France n'étaient pas fondées. Elle a préparé, sans pouvoir la légitimer, une autre politique de prestige : celle du 10 novembre 1923. Elle a eu conscience que cette méthode serait coûteuse ; elle a préféré, suivant la jolie formule de M. Paul Pictet, « la liberté dans la pauvreté à la richesse dans la servitude » (2).

DEVANT LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE. — Politique coûteuse, parce que la Cour permanente de Justice Internationale n'a ni le pouvoir de comprendre

1 *La zone gessienne vue de près*, par Henri Rouph, 28 juin 1921.

2. Paul Pictet, *of. cit.*, p. 12.

la grande zone dans son règlement arbitral ni le droit d'empêcher que la France, si elle perd son procès, ne fasse désormais à sa frontière politique une discrimination entre les produits suisses et les produits des autres pays. L'article 435, corroboré par le Compromis d'arbitrage, comporte, nous l'avons dit, cette conséquence certaine. Les Puissances signataires du Traité de Versailles ont implicitement renoncé à se prévaloir des zones franches, le règlement à intervenir, amiable ou judiciaire, ne peut dès lors concerner directement que les relations franco-suisses. Et par quel organisme veut-on que le triage soit fait si ce n'est pas une douane ? Genève, qui a voulu éloigner le « cercle de fer » court le risque de subir sa présence, même s'il ne lui cause aucun préjudice matériel.

Nous nous excusons auprès du lecteur de nous être attardé si longtemps à l'étude d'une tentative de conciliation qui n'est déjà plus qu'un souvenir. Cet examen prolongé n'avait pas d'autre souci que de dégager les *conditions permanentes du problème*. On peut voir maintenant qu'elles sont variées et enchevêtrées. Le problème est, de part et d'autre de la frontière, autant psychologique qu'économique, moral autant que matériel. Les éléments d'une solution satisfaisante pour Genève ne peuvent apparaître à la Cour qu'à la lumière d'une observation minutieuse et d'une connaissance totale de ces données à la fois complexes et profondément différentes.

CHAPITRE VII

LE POINT DE VUE DES ZONES

I. — L'INDUSTRIE.

Comme le disait fort bien M. Bernier, président de la Chambre de Commerce de Bourg, le 2 avril 1914 « il y a une absolue antinomie de principe entre le régime zonien et l'industrie ».

Comment concevoir, en effet, qu'une industrie puisse vivre et prospérer, puisque, d'une part, tous les produits étrangers, sans distinction, pénètrent dans ces territoires sans payer aucun droit et que d'autre part, le débouché d'une telle industrie, si elle pouvait naître, n'existerait ni du côté de la France ni du côté de la Suisse.

Le débouché suisse existait avant 1849, car la Suisse n'avait pour « ainsi dire pas de douane », mais nous savons comment elle est devenue protectionniste (1). Ce sera, à partir de 1849,

1. D'une manière générale, du jour où la Suisse fit sa réforme douanière, on s'aperçut chez nous que la zone était une duperie. Ou bien la franchise est réciproque ou bien elle met celui qui est seul à la-subir dans un état d'infériorité évidente, dans une dépendance économique qui comporte ses vetos et ses commandements. Les zones avaient toujours le *devoir* d'alimenter Genève, mais elles avaient moins que jamais le *droit* de faire œuvre d'artisan.

La « Ligue des Intérêts Gessiens » formulait ainsi, en 1879, les griefs et les plaintes qui s'élevaient de toutes parts : « La loi naturelle, le simple bon sens réclament la parité entre les parties contractantes : alors que tous les produits suisses ont un libre débouché dans la zone, il est inique que les produits de la zone payent pour entrer en Suisse. » Ce système « tend évidemment à détruire l'industrie locale, à faire de notre pays une région subalterne peuplée de manœuvres. Il nous permet de fournir la matière première... mais il nous défend de travailler nos produits... Pour établir entre la France

la préoccupation de la France d'insérer dans les Traités de Commerce qu'elle est amenée à passer avec la Suisse des clauses prévoyant l'admission des produits industriels des zones, en franchise totale ou partielle de droits. Mais les quantités admises seront toujours très faibles et ces restrictions détruisent toute possibilité de développement, comme toute initiative de création.

Du côté français, la situation n'est pas meilleure.

La zone est, par définition, un *territoire étranger* dont les produits ne peuvent pénétrer à l'intérieur du *territoire « assujetti »* que moyennant le paiement des droits de douane française.

De bonne heure, des réclamations se firent jour, venant du pays de Gex et de la Savoie. La première mesure qui fut prise dans le but de faciliter aux produits zoniens l'entrée en franchise du territoire assujetti fut un arrêté ministériel du 6 avril 1818 qui permit aux industriels gessiens de recevoir leurs matières premières de France sans payer de droits de sortie et de réexpédier en France leurs produits fabriqués sans payer de droits d'entrée. Notons bien, d'ailleurs, que seules les industries existant en 1815 bénéficiaient de cette mesure et encore était-il dit qu'elles ne devaient pas, par ce moyen, augmenter leur fabrication. C'était le premier échec au principe de la zone territoire étranger et l'histoire économique de ces régions, aussi bien de la Haute-Savoie que du pays de Gex marque les étapes d'une conquête lente, mais irrésistible,

« la Suisse une parité complète de situation et des conditions douanières identiques, il faudrait qu'une zone suisse correspondit à la zone française... Si, cependant, la Confédération se refusait à retirer ses bureaux des frontières de la zone, on pourrait passer outre. Et l'enquête, résumant le vœu des populations, préconisait comme remède naturel « l'établissement autour de Genève d'une ceinture de douane placée côte à côte avec les péages fédéraux », tout en remarquant, il est vrai, que l'application à un tel remède devrait être retardée jusqu'à la création des chemins de fer.

de l'admission en franchise des produits des zones sur le sol français.

La Haute-Savoie obtient pour elle-même des facilités identiques à celles que conférait au pays de Gex l'arrêté du 6 avril 1818. Trois ans après l'annexion, un arrêté du 31 mai 1863, énumère les marchandises qui peuvent être admises à l'intérieur de la France, en exemption des droits de douane, mais il limite ce bénéfice aux industries installées avant l'annexion. La rupture douanière qui se produisit en 1893 entre la France et la Suisse rendit particulièrement sensible au pays de Gex son emprisonnement entre les deux douanes et ce fut l'occasion d'ouvrir plus largement la porte déjà entrebaillée de la douane française. Un arrêté ministériel du 1^{er} avril 1893 étendit le bénéfice de l'ancienneté aux établissements installés avant le 1^{er} janvier de cette année. Lorsque la porte de la Suisse se rouvrit, l'ancienneté restait acquise. De plus, les zones, par une tendance invincible dont les moyens de transport plus nombreux et plus rapides développaient le jeu naturel, se rapprochaient de l'économie française. Les industriels de l'intérieur de la France, mécontents de l'aide apporté par les pouvoirs publics à une concurrence qu'ils jugeaient déloyale, criaient au privilège et dénonçaient le scandale. Ils n'avaient pas tout à fait tort, mais si la zone représentait, pour une minorité, le champ idéal de la contrebande et souvent le terrain d'une spéculation parfaitement légale, ce n'était pas une raison pour empêcher de vivre et de prospérer les éléments industriels des zones. L'utilisation désormais possible de la houille blanche allait d'ailleurs poser le problème dans toute son acuité. Ou bien les chutes d'eau qui constituaient une source magnifique de développement industriel emploieraient sur place leur énergie captée ou bien d'autres contrées seules pourraient

recueillir le bénéfice de cette énergie inutilisable. La Savoie, riche d'une population dense et laborieuse, allait voir passer devant elle un beau rêve.

Devant l'urgence d'une solution qui fut en harmonie avec le progrès, des esprits clairvoyants comprirent, en dépit des critiques trop intéressées des concurrents de l'intérieur, que la seule solution, conforme à l'intérêt général, était d'ouvrir, avec des précautions, sans doute, mais sans marchandage, les douanes françaises aux produits des zones qui, après tout, étaient, eux aussi, français.

On peut adresser au projet déposé le 29 mars 1914 par M. Raoul Péret, sur le bureau de la Chambre des Députés, toutes les critiques que l'on voudra. L'idée générale en était excellente et représentait en l'absence de la solution radicale, et à ce moment-là un peu chimérique de la suppression des zones, le seul moyen pratique pour celles-ci d'échapper à leur emprisonnement naturel.

Toute industrie présente ou à venir, établie dans les zones, était admise à importer en franchise sur le territoire douanier tous ses produits, sous la seule condition qu'ils aient été fabriqués avec des matières et un outillage originaires des zones (ou français ou nationalisés par le paiement des droits). Suivant que ces industries utilisaient une force motrice plus ou moins importante, elles étaient ou non soumises à « l'exercice » par l'administration des douanes.

Ce projet fut voté par la Chambre des Députés le 31 mars 1914, par 484 voix contre une. Il était à l'ordre du jour de la rentrée du Sénat lorsque la guerre fut déclarée. Bien qu'il n'ait jamais pu donner, en période normale, les résultats féconds qu'il était permis d'en attendre, on peut remarquer avec M. Ferrero, Président de la Chambre de Commerce d'Annecy, que, pendant la guerre, il se trouva mis en appli-

cation par la force des choses ; il fallut en effet donner aux industries des zones travaillant pour la défense nationale les plus larges permissions d'entrée en franchise. Si, aujourd'hui, le rétablissement des zones gessienne et sarde était exigé par la Cour Permanente de Justice Internationale, le gouvernement français se verrait dans l'obligation de donner aux produits des zones des facilités analogues. Mais un tel système peut constituer un palliatif, ce n'est pas un remède.

La Haute-Savoie, mieux préparée que le pays de Gex à un essor rapide, fit, avant même la fin de la guerre, la démonstration de ce que pourraient être ces régions si on leur permettait de vivre dans le droit commun. Non seulement une main-d'œuvre abondante et laborieuse, jadis vouée au fléau de l'émigration, ne suffit plus à la diversité des tâches rémunératrices, mais l'Etranger s'installe pour combler les vides de la guerre et fournir les bras qui manquent au travail multiplié. Les chutes d'eau, nombreuses et puissantes, qui attendaient depuis vingt ans leur emploi, peuvent enfin être captées. Aux usines sorties de terres pour la défense nationale s'ajoutent toutes celles, chaque jour plus nombreuses, qui se créent pour répondre aux besoins du pays.

Aussi n'est-il pas étonnant qu'avant même le retour de la paix on ait considéré comme impossible le retour à la zone. La population savoisiennne était unanime à cet égard.

Mais les modalités dont on pouvait, dans l'esprit des négociateurs, entourer la suppression de la grande zone, affaire intérieure française, étaient de nature à faciliter le règlement du problème international des zones sardes et gessiennes. C'est pourquoi les deux questions se trouvèrent liées jusqu'en 1923. Et la France eût été infailliblement amenée à régler séparément et d'emblée le sort de la zone de 1860, si

le cordon fiscal, d'abord et le change, ensuite, n'étaient venus protéger le développement industriel.

A l'abri de cette double protection, l'une installée en 1915, l'autre s'imposant à partir de 1919, et qui toutes deux concourent à réaliser la suppression de fait du régime des zones, le pays de Gex et la zone sarde commencent à évoluer.

Il ne faut pas l'oublier : la guerre a été le signal qui a déclanché le mouvement. L'évolution a été alors d'autant plus rapide qu'elle avait été plus longtemps contenue et retardée.

Par le jeu des réquisitions, les zones arrêtent leurs exportations vers la Suisse ; par l'établissement de gardes-frontières elles contrôlent l'importation de produits étrangers ; par la perception de certaines taxes, elles assimilent le producteur étranger au producteur français ; enfin et surtout par le transfert de la douane à la frontière, les résultats acquis sont maintenus et développés.

Aussitôt se manifestent au grand jour, d'une part, les réelles possibilités industrielles des zones : matières premières, force motrice, voies de communication ; d'autre part, la nécessité de créations industrielles venant répondre à des besoins évidents. Possibilités et nécessités qui préexistaient à la guerre, formant la trame serrée et profonde de ce changement de circonstances que la France a toujours invoqué et que le Traité de Versailles affirmait en vain. Possibilités et nécessité qui n'attendaient, pour s'épanouir, que le régime normal accordé à toutes les entreprises françaises.

**Progression économique de la région d'Annemasse
en prévision et à la suite de la suppression des zones**

Phases	Population approxima- tive	Nombre de com- merçants en gros et détail (environ)	Nombre d'indus- tries et d'ateliers	Impôts perçus annuellement	Droits perçus annuellement sur les mutations d'immeubles
1 ^{re} phase jusqu'en 1914	5.500	150	100	1.065.000	50.302
2 ^e phase de 1914 à 1919	6.500	200	150	3.540.000	240.795
3 ^e phase de 1919 à 1923	8.000	300	200	8.690.000	469.364
4 ^e phase de 1923 à 1929	12.000	450	350	17.760.000	1926 850.000 1929 463.640

(Chiffres approximatifs)

Nous l'avons dit, un autre facteur a joué avant la douane, parfois plus efficace que celle-ci et souvent plus habile à déplacer le courant des échanges : c'est la valeur du franc suisse.

Mais il convient de ne pas déformer le rôle du change dans cette volte-face économique : si le change a favorisé l'essor industriel des zones, il n'aurait pas suffi à le déterminer et surtout il eût été incapable de le soutenir. Barrière naturelle, la différence des prix n'a fait que réaliser, deux ou trois ans plus tôt, une protection identique à celle de la douane. Pour nous, l'expérience de l'une vaut l'expérience de l'autre et quand toutes deux se succèdent la preuve qui s'en dégage devient irréfutable. Les zones avaient en elles, sans le savoir, les moyens de se passer du canton de Genève, il ne leur avait manqué que l'occasion de le prouver. Elles l'ont saisie. Elles se sont dégagées d'une emprise qui les tenait à l'écart du progrès et leur interdisait tout profit.

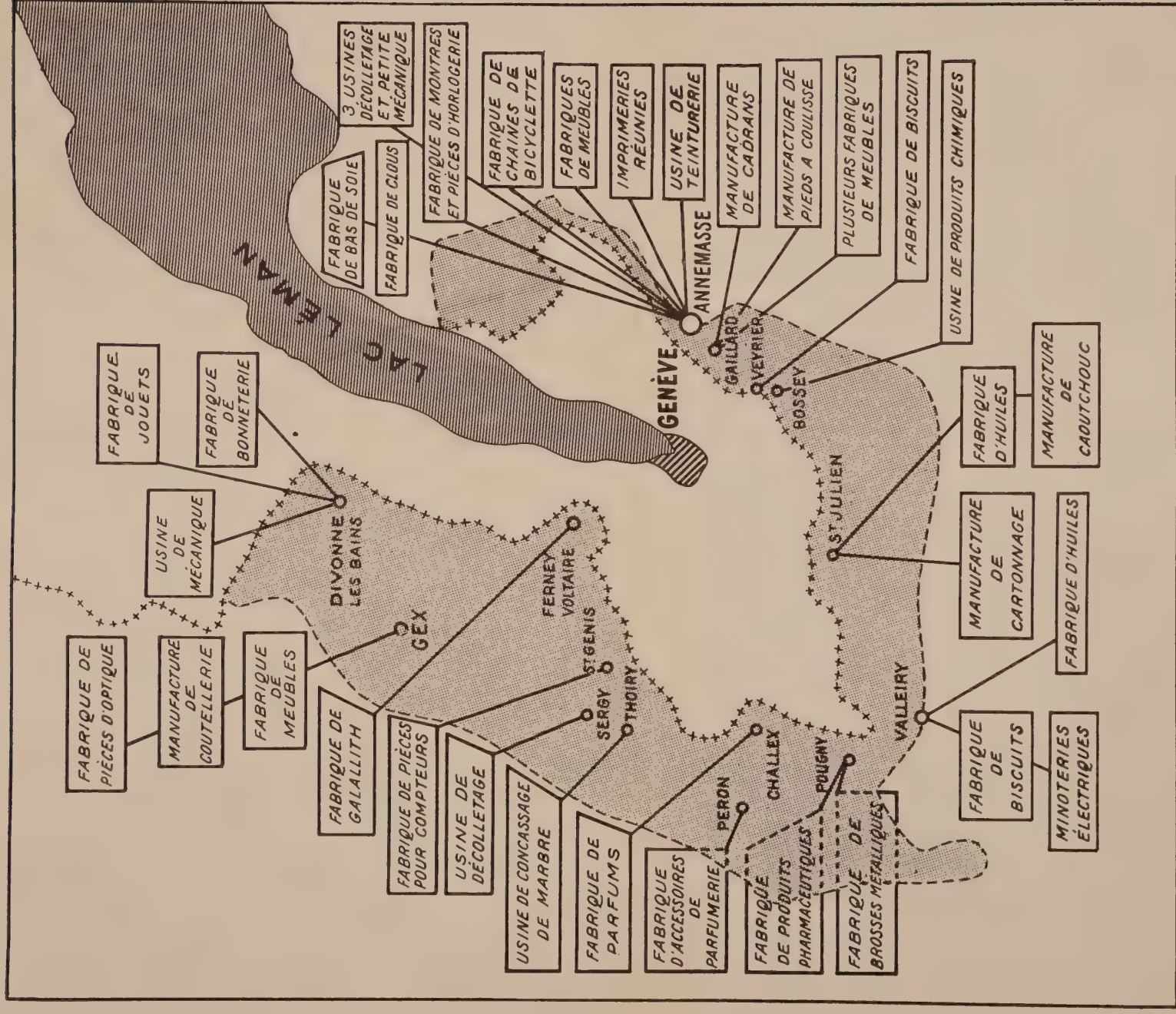
Que l'on se garde de croire, par conséquent, que le résultat soit artificiel ou instable. L'édifice rapidement échaudé n'est pas menacé, même si les prix deviennent égaux entre la France et la Suisse, mais à une condition, à une seule, c'est que la douane reste où elle est.

L'agglomération d'Annemasse qui comptait avant la guerre 5.000 habitants, et qui en compte aujourd'hui plus de 12.000, est le premier exemple qui se présente à l'esprit. Elle a grandi aux portes de Genève, si bien qu'aujourd'hui les deux villes soudent leurs faubourgs en une seule agglomération, suisse d'un côté, française de l'autre. On a pu dire en voyant cette génération quasi-spontanée : « Champignon du change » et manifester quelque inquiétude sur son sort en cas de retour à la parité des prix franco-suisse.

La France qui a connu, pendant l'inflation, une poussée d'entreprises, les unes solides, les autres précaires, ne peut pas prétendre s'opposer à la sélection naturelle qui, fatalement, s'opère entre celles qui correspondent à des besoins permanents et celles qui sont nées du déplacement provisoire des clientèles.

Mais ici et là elle se doit de sauvegarder les entreprises saines dont l'utilité ne fait aucun doute et dont la disparition causerait d'énormes préjudices. Suivant ce principe, la ville d'Annemasse doit conserver de son prodigieux développement tout ce qui est nécessaire à elle-même et à la région française dont elle est devenue le centre.

A-t-on réfléchi, d'ailleurs, que le rétablissement de la zone sarde, s'il était décidé, diviserait Annemasse en deux portions inégales ? L'une, la plus importante, serait franche, l'autre serait assujettie... On discute sur le point de savoir si la gare serait en zone ou non, et cependant, le trafic des marchandises a passé de 25.242 tonnes en 1914 à 139.611 ton -



INDUSTRIES CRÉÉES DANS LES ZÔNES FRANCHES DEPUIS 1923

nes en 1929. La progression est donc de 550 %. Plus de 10 fabriques importantes se sont installées depuis la guerre dans l'ancienne partie zonienne de la ville. En tout, plus de 30 fabriques ont essaimé dans les limites de la zone sarde. Si la douane s'en va, elles disparaîtront. Il s'agit là, non d'un pronostic vague ou d'un épouvantail de circonstance, mais d'une certitude (1).

Les produits industriels des zones peuvent disposer, en effet, de trois débouchés : le marché régional, le marché suisse, le marché français. Dans l'hypothèse de la zone, l'absence d'un tarif protecteur, frappant l'importation des produits étrangers similaires, mettrait les entreprises installées en zone dans des conditions de concurrence impossible sur le marché local. Le marché suisse en serait-il ouvert plus largement ou à meilleur compte ? Nullement. C'est une erreur fréquente d'imaginer que l'existence de la zone facilite nos importations en Suisse et cela, qu'il s'agisse de produits industriels ou de produits agricoles. Depuis 1849, date à laquelle le libre échange a cessé d'être un avantage réciproque pour devenir une charge unilatérale, lorsque la France ayant ses douanes reculées veut obtenir des franchises d'importation en territoire suisse, elle n'a plus rien à offrir, elle est désarmée ; n'importe quel régime, même le plus onéreux, peut lui être imposé. On l'a bien vu en 1893.

Et si l'on nous objecte que tout finit toujours par s'arranger dans un traité de commerce général franco-suisse, nous serions curieux qu'on nous dise qui fait les frais de cet arrangement si ce n'est les zones... La Ligue des Intérêts

1. La Suisse a spontanément offert dans ses Propositions de Règlement soumises à la Cour d'exclure Annemasse de la zone sarde dont elle demande le rétablissement. Cette proposition vient contredire la thèse générale de la Suisse selon laquelle le régime de zone serait favorable au commerce et à l'industrie.

gessiens l'avait très bien compris lorsqu'elle écrivait dans son manifeste de 1879 : « Il ne faut pas être réduit à mendier des concessions lorsqu'on sera privé du moyen de les imposer. »

La solution de l'affaire échappant aujourd'hui aux calculs de la diplomatie pour devenir l'œuvre impartiale et compréhensive d'un arbitre, le conseil de bonne politique dont nous rappelons la justesse et l'habileté n'a plus d'autre valeur, à nos yeux, que celle de souligner l'inégalité des situations dans le régime de la zone. Il n'y a pas de contrat durable qui mette l'un des contractants à la merci de l'autre. Le droit international, moins perfectionné et moins fort que le droit privé est, comme lui, hostile au déséquilibre des prestations. *A fortiori*, une décision arbitrale doit-elle refuser d'accepter comme point de départ d'un arrangement viable, une situation due beaucoup plus à l'audace de l'un des contractants qu'au contrat lui-même. A supposer que l'article 435 du Traité de Versailles n'ait pas supprimé les stipulations de 1815, du moins était-il incapable d'avaliser l'interprétation suisse de 1849.

Mais revenons à l'industrie. Nous sommes en zone franche, le marché suisse n'est pas ouvert ou l'est à des conditions onéreuses. Le marché local est inondé de produits étrangers. L'industriel qui a commis l'aberration de s'installer dans ce « no work's land » se tourne vers le marché français. Les textes de lois parcimonieux et compliqués qui se sont succédés depuis 1818, sans qu'un système cohérent ait été mis sur pied, le préviennent que, de ce côté, il est sacrifié d'avance.

Contrôle sur place et contrôle au passage, preuve de l'origine et arrêt des marchandises, retard et complications administratives, contestations, menaces, contraventions, avaries en route, perte de la clientèle, tout est ligué contre l'effort le plus courageux et le plus persévérant.

La douane française considère l'industriel zonien comme

un étranger, plus encore, comme un trafiquant dangereux dont il faut se méfier. S'il travaille pour gagner sa vie, il fermera son usine devant les efforts coalisés de la concurrence et de la douane. S'il lui reste une chance de survivre à une lutte inégale, il lui sera défendu de développer ses affaires. Pris entre deux douanes qui arrêtent ses produits ou ne les laissent pénétrer que moyennant finances et formalités, il n'aura plus qu'à choisir entre les deux termes de cette alternative : partir ou végéter.

Tous ceux qui, avant la guerre, en ont fait la coûteuse expérience le savent bien ; tous ceux qui seraient tentés aujourd'hui de s'établir dans ces régions s'abstiennent jusqu'au règlement de l'affaire, la plupart de ceux qui ont osé courir la chance d'une solution favorable se sont refusés à fonder autre chose qu'un établissement provisoire.

On ne saura jamais à quel point l'incertitude qui pèse depuis 10 ans sur le régime des zones a entravé leur développement industriel (1). La petite ville de Gex posséderait aujourd'hui une usine de plus de 300 ouvriers, si le sort du pays avait été fixé. D'autres centres, comme Divonne-les-Bains et Ferney-Voltaire expriment les mêmes regrets sans

1. Le Gouvernement français s'est appuyé sur ce motif pour justifier le transfert de sa douane à la frontière en 1923.

Lettre du Président du Conseil, Ministre des Affaires étrangères à M. Dunant, Ministre de Suisse à Paris, 10 octobre 1923 (le jour du décret de transfert des douanes françaises à la frontière). Mémoire français, annexes, n° 62, p. 719.

« Le Gouvernement de la République ne saurait conserver l'espoir de voir, à bref délai, intervenir un accord qui mettrait fin à l'incertitude qui, depuis 4 ans, laisse dans un état de malaise si profond l'industrie et le commerce des zones franches. »

« Le Gouvernement de la République ne saurait laisser se prolonger plus longtemps un état de choses si gravement préjudiciable aux intérêts de la population savoyarde. »

Lettre du même. 7 novembre 1923 :

« Cette mesure a simplement pour but de faire cesser le dommage résultant, pour les populations intéressées, de la situation incertaine où elles se trouvaient placées, du fait de la prolongation indéfinie d'un régime condamné par le Traité de Versailles. »

Mémoire français, annexes, p. 730, n° 67.

accepter qu'ils soient définitifs. La petite zone sarde, sur une échelle plus vaste déplore le préjudice que lui causent ces abstentions momentanées et mesure avec impatience ses possibilités de demain.

II. — LE COMMERCE.

Il était inexistant ou à peu près, avant la guerre. Le port franc de Genève déversait dans les zones les marchandises en gros dont elles avaient besoin. Pour leurs achats au détail, les zoniens se servaient très peu en zone et beaucoup à Genève. Ils s'approvisionnaient les jours de marché où l'occasion s'offrait à eux d'échanger aussitôt le produit de leurs ventes contre des marchandises. Le surplus était, en général, épargné sur place en dépôts bancaires ou de caisses d'épargne. Il faut tenir compte de cet élément quand on évalue l'énorme disproportion entre les dépôts actuels et ceux d'avant-guerre aux caisses d'Epargne des zones. Ces dépôts servaient de crédits aux entreprises genevoises ou suisses ou allemandes, facilitant le développement industriel et commercial de l'étranger. Le cycle compliqué que l'on schématise en général sous la forme suivante : production, consommation, épargne, crédit, production, ne comportait qu'un terme en France : celui de la production agricole. A peine commencé, il passait la frontière ; ainsi s'explique, non seulement l'impossibilité de tout essor des zones avant la guerre, mais leur appauvrissement continu.

Depuis la guerre le cycle reste, dans une mesure atténuée, à cheval sur la frontière, mais le mouvement opéré en territoire suisse est beaucoup plus court. Il ne comporte aucun arrêt et ne laisse aucune trace. La cause en est double et successive : le change et la douane.

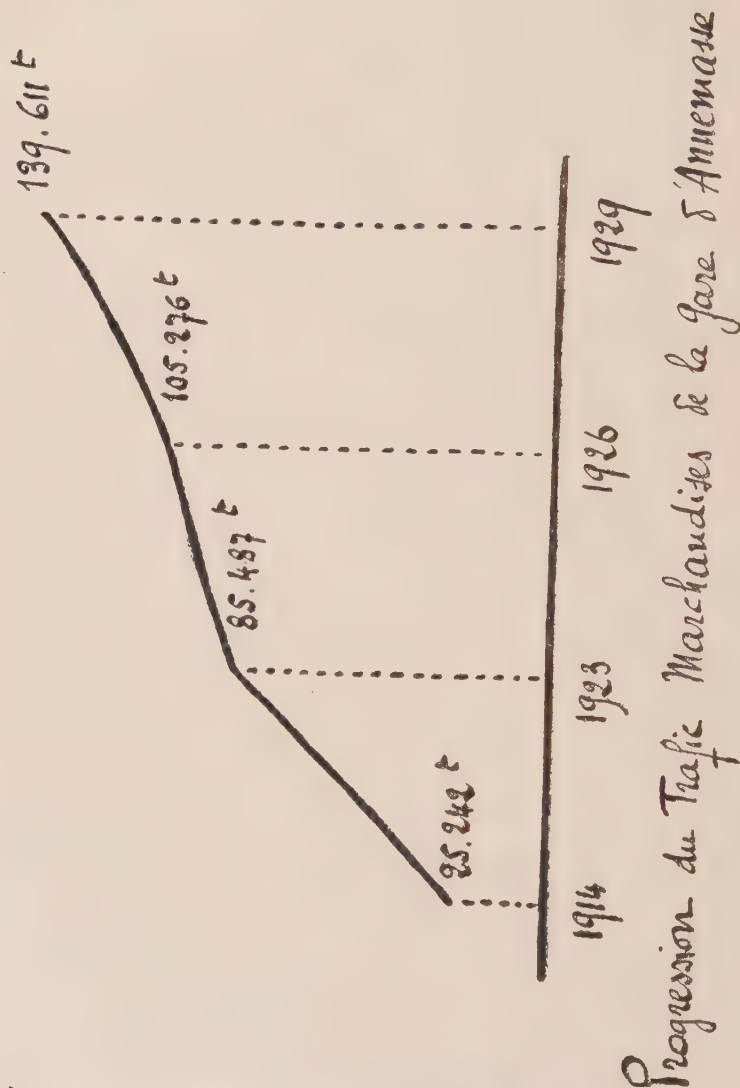
Le change agit comme prime à la vente et comme obstacle à l'achat des zones en Suisse. Il facilite et développe l'exportation agricole. Il interdit l'emploi en marchandises des sommes reçues. Il provoque, par conséquent, le rapatriement, en France, du produit des ventes effectuées en Suisse, d'autant plus que le vendeur zonien non initié, tend à prendre pour un bénéfice à réaliser promptement l'échange séduisant d'une faible somme d'argent suisse contre une forte somme d'argent français.

Comme l'énormité des prix genevois par rapport au prix français, empêche les zones d'acheter en Suisse, le commerce qui, de tout temps, aurait existé dans ces territoires s'ils avaient été protégés par la douane, se met à grandir. L'offre répondant à la demande, au bout de quelques années, les zones possèdent leur commerce. Des entrepôts se créent (1), des magasins s'ouvrent, les boutiques d'autrefois se transforment, les uns et les autres connaissent un achalandage « normal ».

Un instant, ce succès s'accroît d'une manière assez inattendue. Les genevois attirés pendant la débâcle du franc par le bon marché des prix français, se précipitent en zone, à Annemasse tout particulièrement, et cela malgré les droits de douane qu'ils ont à payer en rentrant chez eux. C'est alors, pendant une courte période, le renversement total de la situation d'avant-guerre. Ils forment un supplément de clientèle provisoire dont on n'oserait plus aujourd'hui regretter la disparition devant les bienfaits de la stabilité monétaire.

Avant même que ces phénomènes anormaux se produisissent, la douane française avait pris la relève du change. A la prohibition de sortie des capitaux effectivement exercée par elle s'ajoutent alors pour maintenir l'argent en zone, ou l'y faire rentrer, les effets conjugués du retour du produit

1. Parmi les plus importants on peut citer les entrepôts de carburants de St-Julien et de Bossey-Veyrier.

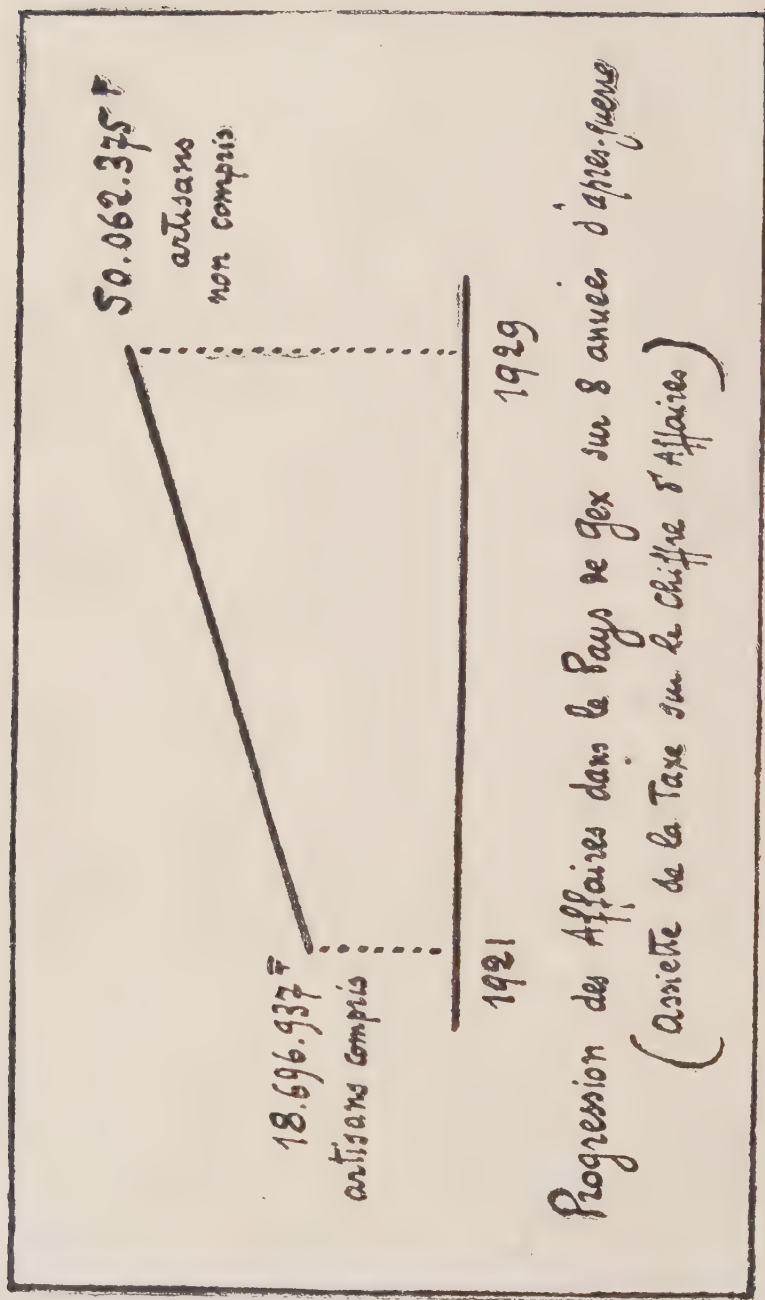


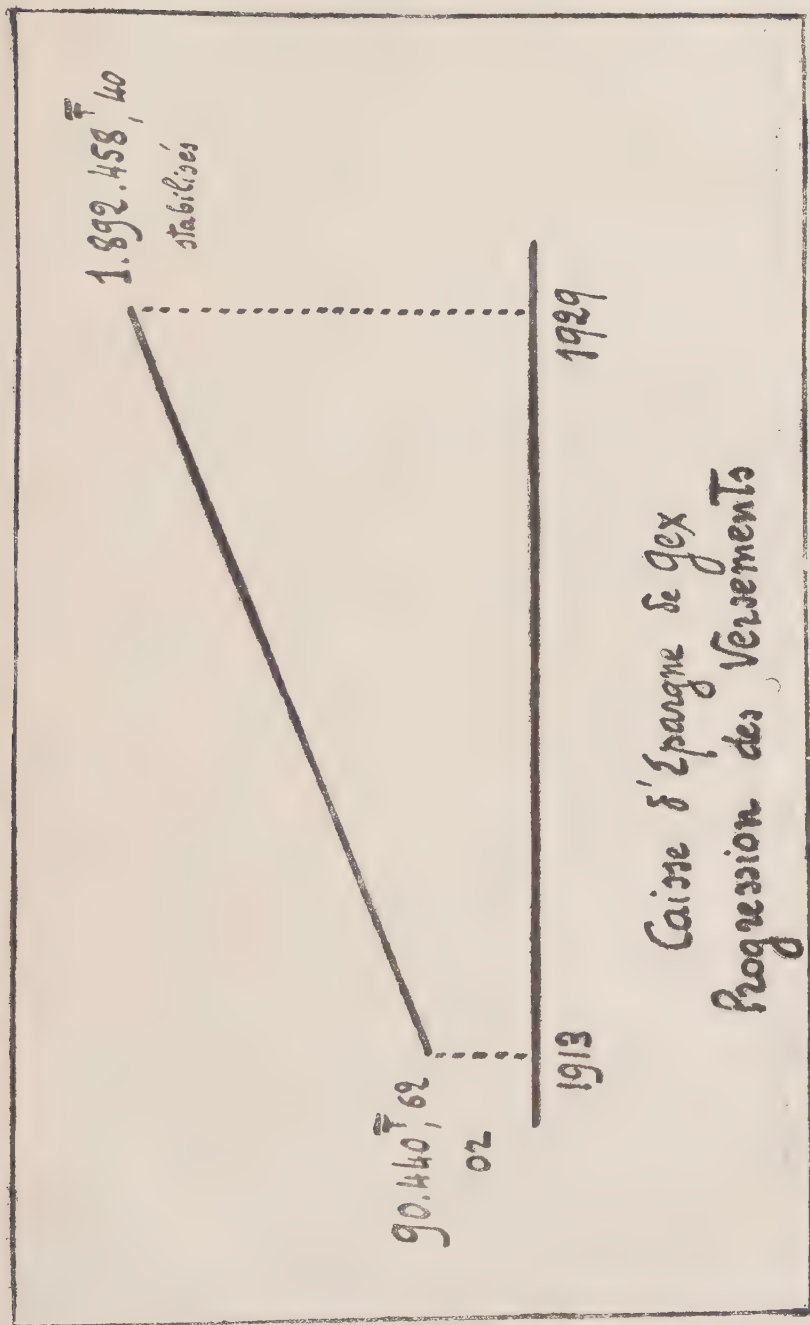
des ventes et d'une consommation qui a lieu exclusivement sur place. Des créations industrielles devenues possibles apportent leur part d'argent frais dans un cycle économique désormais révolu en territoire français. Aussitôt revenue la confiance un instant ébranlée des thésauriseurs de francs, les dépôts des caisses d'épargne et des banques se gonflent à une allure extrêmement rapide. Comme on épargne sur place, les entreprises locales, nées ou développées, trouvent à côté d'elles les crédits dont elles ont besoin pour financer leur trésorerie ou multiplier leur chiffre d'affaires. Les zoniens ont cessé de travailler pour l'étranger ; ils travaillent pour eux-mêmes. La petite zone sarde, grâce au volume de ses opérations industrielles et commerciales, peut même se considérer comme libérée complètement de la tutelle suisse. Ce n'est pas tout à fait le cas du pays de Gex, dont les importations agricoles à Genève restent assez importantes, mais le mouvement est commencé, une décision arbitrale équitable lui permettrait de donner à ce mouvement toute son ampleur. Ce jour-là, le commerce, l'industrie et le tourisme gessiens auraient libéré l'agriculture gessienne de ses inquiétudes légitimes.

Cependant nous devons, pour répondre à une objection fréquente facile, mais superficielle, mesurer si vraiment les acquisitions de notre commerce ne représentent qu'un emprunt au commerce suisse dépouillé par le change d'une clientèle qui, fatalement, lui reviendra.

La Chambre de Commerce de Genève a tenté, nous l'avons vu, d'évaluer, en 1922, l'intérêt économique des petites zones pour le canton de Genève. Elle a trouvé, dans son souci de ne rien oublier, des chiffres peut-être exagérés, mais que nous avons acceptés pour base.

Le commerce général aurait fait, avec les zones en 1913,





un chiffre d'environ 26 millions de francs-or. La part du pays de Gez — peuplé de 20.000 habitants — peut être évaluée au 1/10^e, soit 2.600.000 francs-or, soit 13 millions de francs stabilisés. Or, si l'on songe que le chiffre d'affaires du pays de Gex, en 1929, ressort à plus de 50 millions de francs actuels, il est facile d'entrevoir quelle a pu être la part d'emprunt au commerce de Genève et la part d'accroissement propre due au développement général du pays.

Par ailleurs, la loi du 18 février 1923 évaluant le préjudice porté au consommateur zonien par la suppression de ses franchises l'avait fixé à 40 francs par tête d'habitant et décidé que cette compensation, versée aux collectivités pour des travaux d'intérêt général, cesserait d'être payée par l'Etat à l'expiration d'une période de trente années. Déjà la limite assignée dans le temps à cette compensation a un sens bien net. L'Etat considère, en effet, qu'au bout de 30 ans, les populations des zones auront trouvé, dans leur activité industrielle et commerciale désormais possible, la contre-partie naturelle, infiniment supérieure au préjudice, du changement de régime. Mais la destination même de cette indemnité forfaitaire, son affectation, imposée par le législateur, indiquent que, dans son esprit, elle doit, non pas expier la présence de la douane, mais collaborer avec les effets bienfaisants de cette présence, par un équipement économique méthodiquement poursuivi.

En ce sens, les prévisions les plus optimistes ont été immédiatement dépassées. Le pays de Gex possède 20.000 habitants. A 40 francs par personne, cela fait 800.000 francs à recevoir chaque année, 800.000 francs qui représentent le supplément de dépenses infligé au consommateur par la suppression des franchises. Or, tandis que le pays de Gex épargnait péniblement en 1913 une somme égale à la

TRAFFIC DES GARES GESSIENNES PENDANT LES ANNÉES 1913 ET 1928

1. Billets d'aller et retour doublés, (voyageurs :
Expéditions : marchandises en provenance de la Suisse.
2. { voyageurs en provenance de la Suisse.
Marchandises. Arrivages : marchandises à destination de la Suisse.

moitié du bénéfice *négalif* de ses franchises, tandis qu'à cette époque les retraits dépassaient toujours de très loin les versements, en 1929 au contraire il a épargné — sans tenir compte des dépôts bancaires, déjà très importants — une somme trois fois supérieure à l'indemnité reçue, et les versements dépassent les retraits de 200 % (1).

Il n'existe pas, pour les zones, un motif plus puissant de préférer la douane à la zone, et pour la Cour chargée d'en décider, une preuve plus éclatante de l'impossibilité de revenir en arrière.

La seule solution conforme à l'équité et respectueuse des intérêts en présence nous paraît tout indiquée.

Le problème qui se pose à l'arbitre est double : donner satisfaction à Genève et aux zones. Pour cela permettre que les zones jouent en faveur de Genève leur rôle de débouché commercial complémentaire indiqué par la nature et par l'histoire. Mais en même temps conserver aux zones leur vie industrielle, protéger leur développement commercial, sauver un artisanat florissant.

Genève recevant de sa banlieue française une partie de son approvisionnement, et la banlieue française, enfin admise sans entrave au travail et au progrès, échangeant, à l'abri de ses douanes, ses produits agricoles contre des marchandises suisses, n'est-ce pas la solution idéale, capable de satisfaire aux deux parties ? N'est-ce pas la solution conforme aux nécessités géographiques qui survivront à tous les différends, conforme aussi à la promesse de collaboration

1. Versements effectués à la Caisse d'Epargne de Gex en 1913 : 90.440 francs-or — Excédents des remboursements sur les versements pendant la même année : 102.786 fr.-or. — Au contraire, en 1929, excédents des versements sur les remboursements : 914.607 francs.

du Traité de Versailles qui, malgré tout, subsiste entre les mains des juges, conforme enfin à l'esprit de la justice internationale que la France et la Suisse ont contribué elles-mêmes à animer en signant le Pacte de la Société des Nations ?

Un tel résultat — le seul juste et le seul désirable pour les deux pays — ne saurait être atteint du côté de la France si on l'oblige à reculer ses douanes. Nous l'avons montré pour l'industrie, est-il nécessaire de rappeler que la zone franche est aussi l'adversaire du commerce zonien ?

Il n'a jamais été, dans l'esprit de la France, de priver Genève de son droit séculaire et nécessaire de vendre en zone. Genève a même plus besoin aujourd'hui de débouchés que de sources d'approvisionnement. Bien au contraire, dès que les prix français et suisses seront revenus au même niveau, son commerce doit reprendre la situation qu'il occupait avant la guerre.

Mais là résident précisément et le danger que doit éviter l'arbitre et les précautions qu'il doit prendre s'il veut faire une œuvre utile. Qu'importe, dira-t-on, que le commerçant gessien ou savoyard vende des marchandises suisses ou françaises, pourvu qu'il ait son bénéfice ? Prenons garde... Le commerçant zonien ne doit pas être entre les mains des grossistes du Port franc de Genève, restaurés dans leurs attributions souveraines, le correspondant que l'on rançonne ou l'intermédiaire dont on se passe... Cette éventualité est infaillible si la douane française s'en va, elle ne peut être évitée que si la douane reste à la frontière politique.

A quoi serviraient les magasins des zones si, la douane ayant disparu, les camions du Port franc, dix fois plus nombreux et marchant trois fois plus vite qu'avant guerre, pénétraient sans contrôle dans leurs fiefs retrouvés ? Le commerçant zonien incapable de lutter avec ses seules ressour-

ces contre un rival aussi fort, ne tarderait pas à devenir le fonctionnaire préposé à un simple dépôt, privé de son indépendance, privé de son initiative, privé du bénéfice normal de ses efforts et de son habileté, sans garantie du lendemain, pour une commission dérisoire ou peut-être même pour un salaire marchandé.

Le commerçant zonien doit être le vendeur libre en même temps que le destinataire obligatoire des marchandises suisses importées en franchise. Sans cesser d'être autonome, il trouvera dans cette collaboration étroite et nécessaire avec le commerçant genevois, le moyen de vivre et de travailler.

N'y a-t-il pas là une idée claire et simple, capable de grouper en un faisceau naturel les revendications plus concordantes qu'opposées, des régions françaises et suisses dont les intérêts sont en jeu.

Les populations des zones franches hésiteraient d'autant moins à applaudir à une décision arbitrale orientée en ce sens qu'elles trouveraient en elle le droit de conserver le meilleur de leurs franchises sans perdre pour cela le fruit de leurs efforts qui, en définitive, leur appartient.

Genève elle-même, instruite par l'expérience et dédaignant les chimères, pourrait, de toute sa raison applaudir à cette formule, elle pourrait l'appuyer de toute son énergie, elle ne trouverait que des avantages à la faire triompher.

Protection des résultats acquis par les zones et en même temps sauvegarde des intérêts économiques de Genève, ou au contraire ruine de toute entreprise présente et à venir sans aucun bénéfice pour Genève : la Cour permanente de justice internationale est appelée à faire ce choix.

III. — L'AGRICULTURE.

Il arrive qu'à l'épreuve du temps, des idées, valables encore dans un cercle chaque jour plus étroit, cessent peu à peu d'avoir cours au-delà d'une frontière, tout comme ces monnaies avariées que l'on offrait après la guerre, sans trouver preneur. Certains préjugés qui circulent en zone risquent eux-mêmes de n'avoir aucun recours à la barre d'un tribunal.

L'idée que la zone franche facilite les exportations agricoles vers la Suisse est l'un de ces préjugés, doublé d'un sophisme. Les esprits inquiets ou ingénieux qui le cultivent et le propagent, n'entendent point, par là, que la douane française soit capable de retenir les produits agricoles à l'intérieur du territoire. Depuis que les prohibitions de sortie de l'Ancien Régime sont reléguées parmi les mauvais souvenirs, il faut un cas de force majeure pour provoquer une semblable mesure. Les représailles mêmes, dans l'hypothèse où elles seraient nécessaires, s'exerceraient à l'entrée et non à la sortie.

En réalité l'existence de la zone ne peut servir que les intérêts de la Suisse. L'agriculteur de la Haute-Savoie et du pays de Gex, obligé d'exporter à Genève une partie de sa production, n'a que deux adversaires : la douane fédérale et le producteur suisse concurrent.

Et l'on n'ira jamais contre ce principe de bon sens : seule la douane française installée en face de la douane fédérale protège le cultivateur zonien contre les fantaisies, les intimidations et les éventuelles défenses de vendre en Suisse. A cet égard, comme à tant d'autres, l'intérêt du cultivateur est solidaire de l'intérêt de l'industriel. L'un a la garantie de pouvoir écouler le produit de son travail, l'autre à la certitude de pouvoir travailler.

Bien mieux, l'intérêt de l'agriculture est à ce point solidaire de l'intérêt de l'industrie que le développement de l'industrie, comme du commerce d'ailleurs, possible uniquement si la douane est à la frontière, vient, par une extension du marché local, affranchir au moins partiellement l'agriculture de la nécessité où elle se trouve de vendre sur le marché suisse. La petite zone sarde, plus développée industriellement que le pays de Gex (par rapport tout au moins au chiffre de sa population) a résolu le problème de l'équilibre des productions. L'agriculteur savoyard trouve sur place l'acheteur que le paysan gessien, provisoirement moins favorisé, est tenu d'aller solliciter en Suisse. Tant que la disparité des prix franco-suisse a persisté, la prime au change a pu leur faire préférer à tous deux le marché de Genève au marché local ; le retour à la parité des prix, bientôt achevé, rétablit déjà dans sa juste valeur le pouvoir normal et rassurant de vendre chez soi.

Cette obsession du marché suisse, puissante jusqu'à renverser les données du problème, cache à l'agriculteur zonien un autre inconvénient qui, pour être moindre, n'en est pas moins réel. Si, dans le système de la zone, le marché suisse n'est pas forcément ouvert, le marché français, lui, est fermé. Ou bien, s'il est ouvert, c'est moyennant un ensemble de formalités qui rendent très difficile le passage en franchise à travers la douane française. Ces difficultés sont relatives à la preuve de l'origine zonienne.

En admettant qu'à cet égard un régime de grandes facilités existe entre les communes qui sont situées de part et d'autre de la douane intérieure (c'était le cas autrefois pour les importations de lait faites à Bellegarde par l'extrémité de la zone de Gex), il n'en restait pas moins que certaines importations en France (par exemple celle du fromage)

étaient très gênées par la présence d'un contrôle sur lequel déjà tout a été dit.

LA PREUVE DE L'ORIGINE. — Pourtant sous la plume des ironistes, la preuve de l'origine a perdu son prestige en devenant célèbre. D'aucuns, prêts à siffler à ce genre de comédie, vont jusqu'à sous-entendre qu'elle a perdu toute utilité. Le zonien arrive à la douane comme l'accusé en justice, il est présumé en faute, il doit prouver qu'il est innocent. Cette preuve, il la fournit moyennant un certificat d'origine signé par le maire de sa commune et attestant que le produit dont il sollicite l'importation en franchise a bien été récolté dans les limites de la zone.

Cette déclaration vraie ou fausse, signée d'abord et remplie ensuite, est de pure forme. Elle représente, à une multitude d'exemplaires, la concession normale et habituelle de l'élu à l'électeur, dont celui-ci n'aurait même pas l'idée saugrenue d'être reconnaissant à celui-là. C'est une obligation municipale préalable et monotone, au même titre que la voirie ou la présidence du Comité des Fêtes. Le douanier français ou suisse qui le reçoit n'a pas à s'assurer de sa sincérité, pas plus que le maire ne peut ni n'oserait réclamer une justification. Seulement ce billet a une grande importance : il représente un « bon en franchise », il est la permission de jouir d'un droit. D'un droit, entendons-nous, qui appartient, non pas à l'individu, mais à la collectivité, d'un droit social dont l'individu a une part, proportionnelle à sa capacité de production. Il ne doit en user, théoriquement, que dans la limite précise de ses besoins personnels.

Cette faculté qu'on lui délivre, il l'exerce à la fois de deux côtés : du côté de la France et du côté de la Suisse. Mais

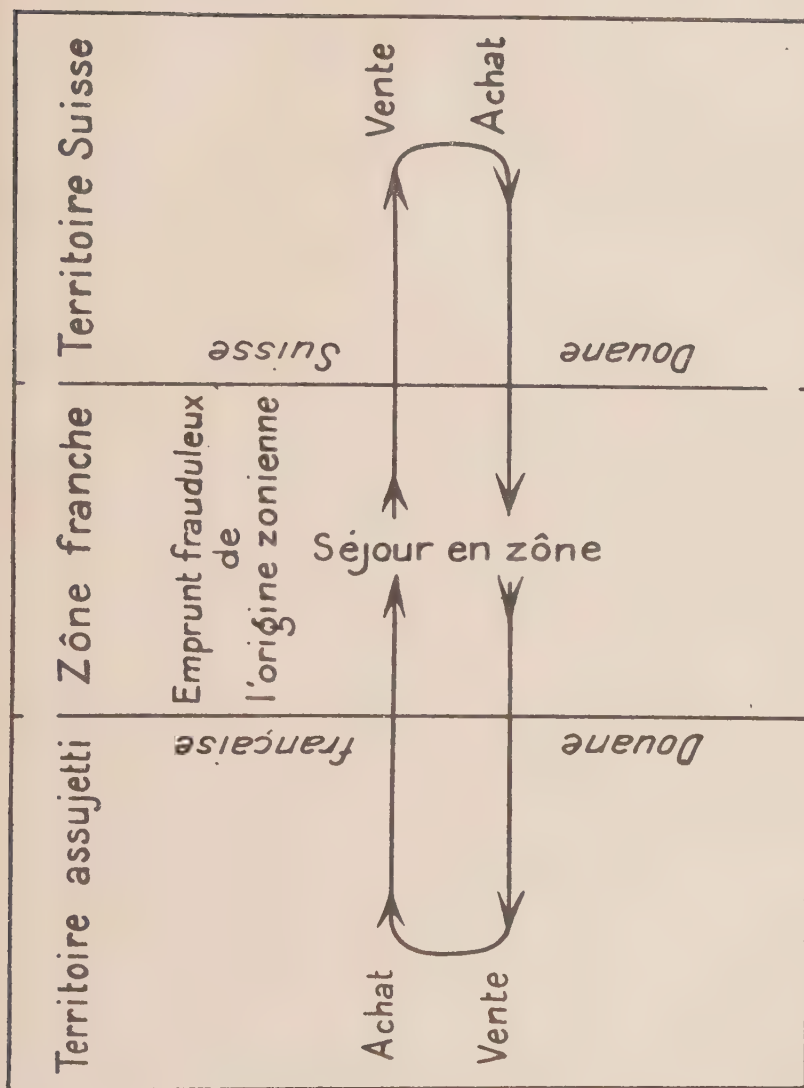
l'avantage qu'il attache à une telle preuve n'a pas, pour lui, des deux côtés, la même importance.

De côté de la France, la quantité de produits admise en exemption de droits n'est presque jamais limitée, il suffit que l'origine zonienne soit prouvée. Du côté de la Suisse, au contraire, la somme globale de produits zoniens admise en franchise est fixée par un traité franco-suisse. C'est le « Contingent ». Il n'atteint pas tous les produits, mais lorsqu'il est établi, il tient compte de divers éléments. La Suisse accepte volontiers ce qui est utile à son approvisionnement mais pour le surplus limite l'apport zonien en fonction de sa production concurrente.

LA FRAUDE. — Autant dire que le système du certificat d'origine n'offre pas une garantie suffisante contre la fraude et l'accaparement.

Il peut arriver en effet que le producteur entre en concours avec un revendeur qui ira chercher le produit similaire en dehors du territoire des zones et, moyennant une origine zonienne frauduleusement empruntée, passera la douane suisse en utilisant une permission qui ne lui appartient pas.

Tout en ayant, comme on le voit, une conséquence inégalement grave du côté français et du côté suisse, le certificat d'origine frauduleux peut devenir l'agent d'un véritable trafic. En voici un exemple : un marchand de bestiaux installé en zone fait venir une bête du territoire assujetti ; il la garde pendant quelque temps en zone, puis un beau jour il demande pour elle un certificat d'origine zonienne et lui fait passer la douane suisse en franchise. Mais comme ce marchand a le sens des affaires, il ne va pas effectuer sans profit son voyage de retour, il achètera en Suisse une autre



Un des circuits de la fraude en régime de zone

bête (généralement un reproducteur) et l'amènera en zone. Là, nouveau séjour, le plus court possible, de quoi sauver les apparences ; nouveau certificat d'origine et d'entrée en franchise sur le territoire français. Le cycle est achevé.

On comprend que la perspective d'une suppression définitive des zones ne soit pas faite pour réjouir absolument tout le monde. La Cour Permanente de Justice Internationale, si elle cédait aux ambitions politiques de Genève, céderait aussi à la prière d'une minorité de trafiquants.

DEUX « FAITS NOUVEAUX ». a) *Le contingentement*. — Mais elle ne manquera pas de se rappeler que si le véritable producteur zonien, dont seuls les intérêts doivent être pris en considération n'a pas de pire ennemi que l'accapareur de « bons en franchise », la lutte que le producteur doit soutenir contre certains abus a commencé le jour de la réforme douanière fédérale.

Il ne faut pas se lasser, en effet, de le répéter, puisque cette vérité historique est recouverte par les sophismes d'une propagande intéressée, quand Genève, en 1815, a obtenu la zone, sous prétexte qu'elle était elle-même libre-échangiste, et jusqu'en 1849, elle ne limitait pas l'importation agricole des zones. La fixation d'un contingent, avec taxation du surplus, est le « fait nouveau » qui s'impose au tribunal.

Le Tribunal l'a lui-même reconnu en déclarant, dans son Ordonnance du 19 août 1929, que l'établissement des douanes fédérales était un fait « pertinent ». Ce fait contraire à l'esprit des Traités de Paris et de Turin, transforme en une charge sans contre-partie, l'obligation d'accueillir en franchise tous les produits suisses.

De 1815 à 1849, le régime institué et pratiqué pouvait reposer sur l'idée assez juste d'une « division du travail »

entre la ville et sa banlieue étrangère. Ce régime, en interdisant l'industrie, condamnait déjà les zones à une seule production : celle qui alimenterait Genève. C'était un asservissement, mais un asservissement qui comportait une compensation : le produit exclusif du travail imposé trouvait preneur sans être limité ni taxé.

Or, en 1849, la Suisse s'est arrogé le pouvoir de refuser ou d'imposer les importations dont elle avait réclamé le bénéfice comme une nécessité vitale. Ce jour-là, les zones, déjà courbées à la fonction subalterne de pourvoir Genève, ont dû se soumettre à une nouvelle obligation : celle de payer tout simplement le droit tout court de travailler. Ainsi l'asservissement s'est accompli en deux étapes : la première de 1815 à 1849, la seconde de 1849 à 1923. Un arbitrage qui, sans souci d'être juste, prétendait revenir en arrière, malgré le Traité de Versailles et malgré le bon sens, aurait peut-être une hésitation entre les deux formules également mauvaises qui prévalurent successivement au cours de cette évolution. Un tel arbitrage serait dangereux. Il risquerait fort de n'avoir pas de lendemain.

Accorderait-il la franchise totale à tous les produits agricoles des zones qu'une telle permission jointe à un rétablissement des zones serait illusoire aujourd'hui et ne pourrait, en aucune manière, servir de compensation au recul des douanes.

b) *L'existence d'une production suisse concurrente.* — En effet, il ne suffit pas d'importer, il faut vendre, et l'importateur zonien trouve sur le marché de Genève, depuis de nombreuses années déjà, un concurrent suisse de plus en plus sérieux. L'autorisation de faire une chose impossible serait un marché de dupe. Les zones ne doivent pas tomber

dans le piège et l'arbitre doit se pénétrer de ce « changement dans les circonstances » l'un des plus graves et des plus significatifs. Le développement de l'agriculture dans la banlieue suisse de Genève et le prolongement de cette banlieue très loin, grâce aux chemins de fer : voilà le « fait nouveau » qui libère Genève de l'obligation de s'approvisionner dans le pays de Gex et en Haute-Savoie. Sans aller jusqu'à dire que Genève n'éprouverait à se passer des zones absolument aucune gêne, nous devons bien constater que, pendant la guerre, elle s'en est effectivement passé. La convention de 1921 ne faisait elle-même que prévoir et organiser un régime de productions concurrentes.

Avec le retour à la parité des prix, l'agriculteur zonien privé des facilités anormales de vente nées du change, rencontrera une production mieux armée que la sienne. Secondant un tarif douanier savant et parcimonieux, tout un arsenal de faveurs, d'avantages, de primes à la culture et à la vente (sans oublier le monopole du blé), protège, encourage et soutient l'agriculteur suisse. La lutte est inégale. Les perturbations monétaires ont pu empêcher momentanément l'agriculteur zonien de mesurer la taille de son adversaire. Il doit le faire aujourd'hui, pendant qu'il en est encore temps (1).

Il convient donc, à tous les points de vue, de mettre en

1. *Annexes au Mémoire suisse*, n° 43, p. 1273.

La commission suisse, réunie en 1919 pour rédiger un projet suisse de convention, envisageait de conformer son projet aux circonstances actuelles en accordant une réciprocité quasi-complète de franchise aux produits agricoles des zones, mais cela ne pouvait manquer de susciter des appréhensions chez les agriculteurs suisses. « Parmi les sacrifices, disait le mémoire suisse, il fallait tenir compte, en première ligne, de la concurrence que feraient aux produits agricoles de la Suisse les denrées des zones admises sans limitation de contingents ; à la séance du 27 août, M. Chuard avait pu signaler, à ce propos, une protestation de la Fédération romande des viticulteurs, et même certains groupements agricoles s'affirmaient peu favorables à la réciprocité. »

pleine lumière ce « fait nouveau » ; il exprime, comme tous les autres, la disparition progressive, aujourd'hui à peu près complète, de cette *division du travail* qui existait lors du Congrès de Vienne, entre Genève et ses voisins. Les zones étaient purement agricoles, elles sont aujourd'hui nettement industrialisées : Genève n'avait pas de source d'approvisionnement, elle en possède aujourd'hui qui la dispense de solliciter l'étranger. En sorte que non seulement l'introduction en franchise totale des produits agricoles des zones, si elle était payée du retour à un régime périmé, aurait le caractère d'une duperie, mais contre cette facilité précaire, on aurait échangé la régression de l'industrie et du commerce.

Sans doute, entraînée par les considérants d'une décision préparatoire donnant raison à la Suisse, la Cour Permanente de Justice Internationale tiendra-t-elle à prendre avec le « Droit » tous les ménagements désirables, mais ce serait supposer qu'elle est capable de méconnaître la fonction même du Droit, son objet et sa raison d'être, que de lui demander de réglementer et de sanctionner une situation disparue ? Le Droit est-il autre chose, que l'expérience continue du réel, habile tantôt à suivre et tantôt à précéder le mouvement rapide et incessant de la vie ? Ce n'est pas à dire pour cela que la production agricole des zones doive consentir à abandonner la plus petite portion de ses franchises ? Nous affirmons seulement que celles-ci ne peuvent pas être la monnaie d'échange du recul des douanes. Si les deux zones doivent conserver leur débouché en Suisse, ce débouché doit être payé, non par le rétablissement du régime d'avant-guerre, mais par les avantages accordés à nos voisins sur la base d'une équitable réciprocité.

BESOINS D'EXPORTATION DU PAYS DE GEX EN SUISSE. — L'exportation vers la Suisse reste, en effet, pour l'agriculture zonienne, celle du pays de Gex surtout, et provisoirement au moins, une impérieuse nécessité.

Nous ne nous occuperons ici que du pays de Gex, parce que c'est pour lui que le problème est le plus important, et parce que, à l'inverse de la petite zone sarde, confondue depuis 1860 dans la grande zone d'annexion, il possède une individualité qui facilite l'étude de sa vie économique.

Il est d'autant plus difficile de saisir les besoins réels d'exportations de la zone sarde, de dire même s'ils existent, mise à part la région de Douvaine, que la Suisse, très habilement n'a pas voulu faire de distinction entre les produits qui viennent de cette petite zone et ceux qui viennent de la grande zone de 1860.

Elle ménageait ainsi l'avenir dans la plus large mesure en conservant avec l'arme d'un marchandage auprès des populations, les amitiés pro-zoniennes qu'elle avait chez nous. C'est donc toujours sur la base de la convention de 1861, dénoncée cependant depuis le 18 décembre 1918, que se font les importations de la Haute-Savoie en Suisse. C'est sur la base de la convention de 1906 que se font encore celles du pays de Gex.

LE LAIT. — Le pays de Gex est avant tout producteur de lait. Il en a produit en 1929 quinze millions de litres. On peut admettre que chacun de ses 20.000 habitants en réclame un demi-litre par jour, ce qui donne une consommation locale approximative de 2.650.000 litres. Le reste doit être ou bien transformé sur place en beurre ou fromage, ou bien exporté.

Les statistiques révèlent qu'il en a été exporté dans cette

IMPORTATION DU PAYS DE GEX, EN SUISSE
COMPARAISON POUR CHAQUE PRODUIT AGRICOLE PRINCIPAL

LE POINT DE VUE DES ZONES

209

Désignation du produit	1914		1927		1928	
	Kilogr.	Francs suisses	Kilogr.	Francs suisses	Kilogr.	Francs suisses
Lait	3.753.642	745.469	5.594.889	1.204.706	6.599.915	1.480.344
Œufs	44.293	65.996	43.004	442.348	34.232	86.230
Fromages	72.484	422.166	42.073	25.324	9.519	24.581
Fruits	101.925	27.287	78.637	37.637	59.861	29.092
Volailles	5.424	43.065	1.642	6.328	2.282	8.718
Vins	180.861	75.485	165.993	99.839	433.419	84.862
Légumes	457.310	40.804	104.312	47.756	89.315	43.463
Beurre	26.528	81.533	10.721	41.400	8.503	31.960
Miel	4.566	9.668	11.483	43.034	7.599	30.979
Raisins de table			150	81	406	349
Produits de jardin			819	354	690	263
Produits frais des champs et des forêts	45.350	1.675	44.609	7.025	11.355	1.100

même année 6.600.000 litres en Suisse et un million seulement en territoire assujetti (à Bellegarde principalement). On voit à peu près quelle quantité a été employée à la fabrication du beurre et du fromage : environ 3.750.000 litres.

Or, quand le pays de Gex (6.600.000 litres) arrive sur le marché de Genève, il se trouve en concurrence avec deux productions : celle du canton de Genève (14.600.000 litres) et celle du district de Nyon ; cette dernière est d'environ 10.950.000 litres. Admettez comme à peu près certain un apport des deux tiers à Genève (7.000.000). Ajoutez à cela l'importation de la Haute-Savoie, environ 8.000.000 de litres (non pas seulement de la zone sarde, mais de beaucoup plus loin), et vous vous apercevrez que Genève reçoit, chaque année, 36.000.000 de litres de lait.

Cependant, le canton de Genève étant peuplé d'environ 180.000 habitants, consomme chaque année environ 33.000.000 de litres de lait.

Il y a donc pléthore de lait sur le marché. La différence non consommée est en partie transformée en beurre et en fromage, en partie expédiée sur les centres de fabrication de lait condensé.

Ne serait-il pas beaucoup plus simple, et notamment plus profitable à l'agriculteur suisse (sinon au consommateur), que le pays de Gex et la Haute-Savoie, protégés par leurs douanes, puissent fabriquer eux-mêmes du lait condensé ? D'autant plus que la Suisse envoie aux Colonies françaises le lait des zones qu'elle a transformé. Or, nous savons qu'une telle fabrication est impossible en régime de zone ; l'expérience a été faite à Gex et en zone sarde.

LE VIN. — Cependant, tandis que dans toutes les conventions passées depuis l'établissement des douanes fédérales :

1853, 1864, 1882, 1906, 1921, le lait a toujours été accepté en franchise absolue, sans limitation de quantité, un autre produit du pays de Gex, le vin, a toujours été contingenté ? La convention de 1906 sous laquelle nous vivons encore, fixait la limite de la franchise à 3.500 quintaux, soit environ 3.200 hectolitres. Or, le pays de Gex en produit en moyenne 8.000 hectolitres. En admettant que de ce chiffre il faille déduire un certain déchet, c'est au moins 6.000 hectolitres qui peuvent être exportés. Comme l'exemption de droit est fixée à 3.200 litres, c'est donc 2.800 hectolitres qui vont être taxés.

Le lecteur imagine peut-être que la consommation locale résout le problème ? Il n'en est rien. Les vins du Midi, dont les prix sont plus avantageux, font une concurrence décisive aux vins de pays. Quant à l'importation en France, elle n'est pas possible pour plusieurs raisons : ce vin n'est pas apprécié, son prix est trop élevé, enfin il ne se conserve qu'à l'altitude. La Suisse, au contraire, comme pays de montagnes, remplit cette dernière condition et, d'autre part, en trouve le prix avantageux.

C'est dire que le vin du pays de Gex doit obtenir des douanes fédérales des facilités beaucoup plus larges que celles qu'il a obtenues jusqu'à présent. A plus forte raison, les producteurs tiennent-ils à ne pas voir se renouveler l'erreur de la Convention de 1921 qui limitait la franchise à 1.000 hectolitres. Enfin, l'importation ne doit pas être soumise à la règle draconienne de l'échelonnement trimestriel dont les inconvénients sont particulièrement lourds au petit producteur.

LES PRODUITS DE MARCHÉ. — Une étude détaillée de la production du pays de Gex nous entraînerait beaucoup trop

loin ; aussi bien n'est-ce pas l'objet de cette étude dont le souci est uniquement de dégager les besoins d'exportation de ce pays en Suisse. Nous ajouterons toutefois au chapitre des revendications la franchise totale pour les produits de marché, dont l'importation à Genève est particulièrement importante pour les communes riveraines de la frontière (région de Ferney-Voltaire) et le miel, dont la production, triple d'avant-guerre, y est importée pour les trois quarts (II. 483 kgr. en 1927, 7. 599 kgr. en 1928).

Enfin, et d'une manière plus générale, aucune limite ne doit être fixée à l'importation des zones en Suisse, si ce n'est celle de leur production. Mais la Suisse ne peut être tenue de recevoir sans contrôle tous les produits qui arriveraient ainsi des zones. Elle a droit à une garantie. Or, ce n'est pas sur l'origine elle-même que la vérification devrait s'exercer, mais sur la capacité réelle de production des zones. Le recensement en est facile et la déclaration contrôlée du producteur serait la base la plus convenable du permis d'importer en franchise. Ce système adopté sur de nombreuses frontières, a le mérite de suivre les variations de la production. Il est plus souple, plus rationnel, plus efficace que tout autre.

En échange des franchises que l'agriculture doit conserver comme un droit intangible, les zones ont des avantages à offrir, mais elles ne peuvent pas sacrifier leur industrie et leur commerce aux ambitions politiques de Genève. Si l'arbitre pense qu'il s'agit de satisfactions matérielles à donner et non de visées annexionnistes à ménager, l'équivalent intégral est aisé à fournir.

IV. — LE TOURISME.

« L'instant où, des hauteurs du Jura, je
« découvris le lac de Genève, fut un ins-
« tant d'extase et de ravissement... pay-
« sage unique, le plus beau dont l'œil hu-
« main fut jamais frappé.

J.-J. ROUSSEAU (*La Nouv. Héloïse.*)

Lorsqu'en 1815, les zones franches furent créées, le tourisme n'existait pas. Il fallait huit jours pour aller de Paris en Pays de Gex et deux pour venir de Lyon. Il en fallait davantage avec plus de dangers et de complications, pour gagner la petite zone sarde.

C'était le temps pittoresque et lointain des diligences et des relais, des étapes prolongées, où le soir, au coin du feu on commentait avec animation les nouvelles de la semaine passée. Les voyageurs étaient rares, ils pouvaient passer pour très riches ou très aventureux ; l'aubergiste s'attendait toujours à voir sortir de la haute et lourde machine quelque personnage aux manières et à la mise élégantes ou quelque grande dame embarrassée dans ses atours.

La nouvelle route de Paris à Genève, par le col de la Faucille, construite sur les ordres de Napoléon pour les besoins de la campagne d'Italie, venait bien d'être ouverte, mais si elle était plus douce, plus large, et plus sinueuse que l'ancienne, la rapidité des véhicules n'en était guère améliorée. Et les neiges qui s'amoncellent à cette altitude dès le mois de novembre fermaient la route et isolaient le pays jusqu'à la fin du printemps.

Ainsi, en dépit des idées égalitaires nées de la veille, mais lentes à mûrir, lentes comme la « chaise de poste », le luxe des panoramas ne se livrait qu'à des privilégiés, à travers la vitre étroite et embuée d'une voiture cahotante. Il fallait

être amoureux ou poète, avec une idée très chère au cœur ou l'imagination avide de découvertes pour supporter, tantôt l'immobilité d'une ascension pénible, tantôt l'allure dangereuse des équipages subitement déchaînés sur une pente rapide.

Avec l'apparition des chemins de fer et surtout de l'automobile, les voyages ont cessé d'être l'heureux privilège de quelques-uns. Tandis que le développement de la grande industrie faisait naître le besoin des changements d'air, le rail et la route permettaient des déplacements de plus en plus rapides et confortables. Des sites attrayants et calmes, rapprochés par la vitesse, devenaient accessibles à des touristes plus nombreux et souvent s'imposaient à leur santé compromise par les exigences nouvelles de la vie. On s'évade aujourd'hui en hâte de l'atmosphère brûlante et lourde des grandes villes pour aller chercher la sérénité apaisante de la montagne ou la fraîcheur et le silence de la forêt.

A cet égard, les zones franches ont été comblées par la nature. Quel est le voyageur arrivé le soir au Col de la Faucille, qui ne s'est arrêté, saisi par l'ampleur et la majesté de l'horizon ?

Le col est, pour ainsi dire ouvert, sur le Mont-Blanc. Son échancrure vert sombre tranche avec le rose du glacier. Derrière nous, le soleil descend, il effleure la cime des arbres ; l'air est frais et très pur, une odeur de résine passe avec le vent. Au loin, tour à tour mêlées ou solitaires, tintent les cloches des troupeaux dans les pâturages.

Avançons de quelques centaines de mètres. Entre le glacier qui nous apparaît très haut et le couloir où nous sommes, nous pressentons un gouffre. Avançons encore, la route s'est rétrécie et dévale, la forêt nous entoure et nous domine. Puis, tout à coup, à un détour inattendu, les arbres se font plus

clairs ; on dirait qu'ils sont là pour souligner de leurs bras étendus l'immensité de la plaine et l'éloignement des montagnes. C'est le secret prestigieux de la nature dans ce pays d'avoir ménagé les surprises et préparé les enthousiasmes.

Dans notre désir de tout voir à la fois, nous éprouvons une émotion intense et confuse que les mots ne peuvent traduire. Nous n'avions vu jusque-là que le Mont Blanc seul, dans le triangle des rochers, il est maintenant au milieu d'une chaîne fantastique par sa hauteur, son relief, son étendue.

Sur cet amas tumultueux et cahotique, décor de fond d'une féerie, nous apercevons une multitude infinie de pics et de glaciers. A gauche du Mont-Blanc, la pyramide nue du Mont-Rose, surmontant le trapèze noir des Voirons, puis les Dents du Midi, au nombre de sept, qu'on dirait découpées par l'orage, puis, très loin, à l'extrême gauche, des neiges scintillent, c'est la première chaîne de l'Oberland Bernois.

Revenons à droite du Mont-Blanc, nous voyons la haute muraille grise et dentelée des Aravis ; puis nettement découpées, les montagnes qui surplombent Annecy : la Tournette, le Parmelan, le Somnoz. Enfin, à l'extrême limite du regard, dans la brume, d'autres neiges ; le glacier des grandes Rousses dans les Alpes du Dauphiné.

Ni peintre ni photographe n'ont pu se vanter d'avoir fixé ce tableau. De l'Oberland aux Grandes Rousses il y a, à vol d'oiseau, 200 kilomètres. Du col de la Faucille au Mont-Blanc, la distance en ligne droite, est de quatre vingts kilomètres.

Quittons maintenant, des yeux, ce défilé immobile de géants ; regardons à nos pieds. Entre le Jura et les Alpes, le gouffre que nous devinions tout à l'heure s'est élargi ; une plaine immense aux multiples couleurs s'est ouverte devant nous ; un lac bleu clair s'étale, d'abord étroit, puis agrandi, de la

rade de Genève, jusqu'à la baie de Thonon. Quelques voiles blanches, minuscules et brillantes, renvoient leur image dans l'eau limpide.

Cependant, le coin de terre qui va du pied du Jura jusqu'au lac est sur le point d'entrer dans l'ombre. L'ombre gagne de minute en minute ; elle envahit, dans une marche lente et volontaire, les champs, les bois, les villages, les maisons isolées, elle arrive au bord de l'eau, le lac devient gris sombre. Le rose des glaciers s'est accentué, déjà les contreforts des Alpes s'estompent, les sommets neigeux deviennent orange, s'y maintiennent quelques minutes, puis mauves, puis gris clair, puis tout à fait blancs quand le soleil a disparu.

*Et jam procul summa villarum culmina fumant
Majoresque cadunt altis de montibus umbrae.*

Faut-il admirer ou plaindre ce pays ? Que lui vaut ce prodige renouvelé ? En recevant la nuit plus vite, il a symbolisé son destin, il a mesuré son exil. Il paie avec un autre orgueil, mais sans profit, l'honneur d'avoir été sur la route des annexions royales un jalon ambitieux et toujours convoité. La lumière qui descend du Jura, lorsqu'elle aborde le lac, s'arrête et change de ton, comme si la nature, malgré l'unité du regard, voulait marquer, à son tour, une division politique et morale qui fut toujours absolue.

Déception très vive pour les bâtisseurs de théories. Eh bien, non ! l'unité géographique ne provoque pas nécessairement la communauté de gouvernement. La Cité gallo-romaine, devenue par la valeur de son patriciat, capitale d'idées et centre politique du monde moderne, n'a jamais lié son sort à celui des campagnes environnantes. Il était naturel qu'un problème fut à résoudre ; il s'est toujours posé.

Vers qui, le Pays de Gex, devait-il se tourner ? Vers la Suisse ?

On connaît la solution de 1815, nous l'avons étudiée ici même. Sans être ingénieuse, elle avait du moins l'excuse de convenir aux besoins de l'époque. Hélas, il est arrivé qu'avec ce régime, le Pays de Gex est resté parent pauvre ; il n'a pu recevoir, ni de la France ni de la Suisse, le droit ni les moyens de sortir de la médiocrité. Peut-on admettre un instant que ce système, contemporain des diligences, devait être rétabli ? La zone franche fait aujourd'hui figure de relique, à tel point qu'une décision de justice qui la ferait revivre en marquerait sans doute le caractère vénérable, mais non l'utilité. Telle est l'impuissance d'une institution vidée de son contenu réel par le dynamisme même des choses, et pour toujours.

La question est grave de savoir qui ferait les frais d'une aussi imprudente résurrection. Le tourisme dans les zones franches est parmi les victimes premières et certaines.

En vertu du Traité de Paris du 20 novembre 1815, observé pendant un siècle, la France doit reculer ses douanes à l'ouest du Jura. Autrement dit, elle doit s'abstenir de percevoir à sa frontière des droits protecteurs sur les marchandises de toute origine qui entrent dans le Pays de Gex.

Mais l'interdiction du texte, sa lettre et son esprit s'arrêtent là. Le droit d'exercer la police comme celui de percevoir des impôts, sous n'importe quelle forme, demeurent intacts, et cela, même si tel impôt est normalement perçu à l'entrée du territoire en même temps et par les mêmes fonctionnaires que les droits de douane. C'est le cas, à toutes les frontières françaises, pour la taxe sur le chiffre d'affaires et la taxe de luxe. Si donc, la France obligée à nouveau de reculer ses douanes veut — c'est l'intérêt du Trésor — percevoir les impôts à la frontière politique du Pays de Gex et de la Haute-

Savoie, personne ne pourra l'en empêcher. Un doute subsisterait-il que les principes du droit international interrogés répondraient avec certitude : toute limitation à la souveraineté d'un Etat doit être comprise dans un sens restrictif.

Ce jour-là, le Pays de Gex, tout comme d'ailleurs la petite zone Sarde, sera pris entre deux barrières : celle de la douane et celle du cordon fiscal.

Or, le tourisme est fait, en partie au moins, des commodités de la circulation. On a enregistré en 1929, au poste de douane de Ferney-Voltaire, le passage de 80.000 voitures et de 500.000 voyageurs. Ce double chiffre se répartit presque entièrement sur trois mois d'été, ce qui donne une moyenne de 1.000 voitures par jour. Imagine-t-on ce flot quasi-ininterrompu, qui déjà encombre le poste de Ferney, arrêté, non plus une seule fois, mais deux, à la Faucille d'abord et à la frontière ensuite ? Notons bien, d'ailleurs, qu'il serait plus difficile de franchir le premier cordon que le deuxième puisque toute voiture venant de l'intérieur de la France et voulant pénétrer en Pays de Gex devrait passer par le poste de la Faucille. Comme ce dernier poste est sur la route de Paris, il subirait un embouteillage invraisemblable. Le lecteur entend d'ici le concert de klaxons et d'imprécations du genre de celui qui retentissait aux postes de Paris au temps de feu l'octroi. Et le même stationnement, avec le même retard, se reproduirait 15 kilomètres plus loin, c'est-à-dire 30 minutes après ; au retard s'ajouterait, à deux reprises, l'ennui et peut-être les vexations des formalités de la visite.

La première fois, le touriste, s'il n'est pas pressé, consentira à se plier à ces exigences anormales, sans cesser de les trouver désagréables et maladroitement. La deuxième fois, mieux informé, il évitera la Faucille en passant par le col de Saint-

Cergues. Il aboutira ainsi à Nyon, en Suisse, au lieu d'aboutir dans le Pays de Gex.

De son côté, le voyageur qui arrive de Lyon, rencontrera les mêmes inconvénients. Mais le ridicule n'a pas dit son dernier mot. A-t-on réfléchi à l'extraordinaire saut d'obstacles que représenterait, avec ce système, un voyage de Lyon à Thonon-les-Bains ou Evian, à travers la zone sarde rétablie ? Le malheureux touriste, sur le point d'expier le choix de son itinéraire, entrera à Bellegarde dans la zone franche du Pays de Gex. Il en ressortira pour traverser le Rhône au Pont-Carnot et se trouvera, pour quelques instants au moins, sur le sol de l'ancienne zone d'annexion, c'est-à-dire en territoire assujetti.

Il lui faudra donc, pour pénétrer sur cette bande de terre de 5 à 6 kilomètres et en ressortir, passer deux fois la douane française. Mais attendez, nous sommes maintenant en petite zone sarde et dix kilomètres plus loin, après avoir traversé le coquet village de Viry, il faudra affronter à nouveau le cordon fiscal français et la douane suisse. Enfin : Genève et la rive du Lac, la ville est luxueuse, sa rade est éblouissante le site entouré de montagnes est merveilleux. Vous goûtez un repos chèrement payé. Illusion ! la petite zone sarde n'est pas finie : séculaire et obstinée, elle va réapparaître.

A peine franchie la douane suisse, voici tout près d'elle le cordon de police français ; sur une distance d'une trentaine de mètres vous ne descendez de voiture qu'une seule fois. Une demi-heure d'arrêt et vous voilà repartis. Le tramway électrique vous accompagne, il va jusqu'à Douvaine : vous aussi ; prenez courage, ce sera le terminus de vos tribulations. Et c'est la douane française, la dernière, souriante comme à l'habitude. Son poste est au milieu du village parce que la moitié est « zonienne » et l'autre moitié « assujettie ». C'est

assez curieux, mais telle est la tradition historique : la zone sarde a subi une éclipse prolongée de 1860 à 1930 ; elle revit intacte dans son dessein capricieux et artificiel et dans son anachronisme gênant.

Au comble de l'exaspération, vous jetez un coup d'œil sur votre passavant ; il a reçu exactement huit visas, et vous avez parcouru soixante kilomètres.

Les touristes — et ils sont légion — qui se rendent de Lyon ou de tout autre point du centre de la France, à Thonon-les-Bains et Evian, n'auraient guère les moyens d'éviter cette route et d'échapper au piège de la zone sarde, si ce n'est peut-être en passant par Annecy et La Roche, mais quel détour ! Et Genève y perdrait beaucoup, car elle est toujours une étape attendue et désirée dont le commerce bénéficie. Depuis l'élévation du change, elle n'a guère connu que des visiteurs qui ne pouvaient s'attarder. Souvent même, cette impression pénible d'une prospérité voisine, à laquelle elle ne prenait part que sous l'aspect précaire du transit, a pu se traduire dans ses journaux avec une certaine amertume.

Hélas, le voyageur en auto n'est pas seul à souffrir de ce régime ; son compagnon jaloux de plaisir et d'infortune, le voyageur en chemin de fer, éprouve les mêmes tracasseries et la même envie de fuir cette région inhospitalière.

S'il va de Lyon à Evian, il évite bien le territoire suisse ; mais comme il n'a pas le pouvoir de modifier son itinéraire, il n'évite que la zone sarde, à travers laquelle le chemin de fer a été tracé. Rien d'étonnant d'ailleurs à ce que la voie ait été dessinée au mépris des frontières de la zone sarde, puisqu'au moment où elle fut construite la zone avait disparu. Elle avait été absorbée, en effet, depuis 1860 par la grande zone d'annexion, et une fois de plus, lorsqu'on veut la faire revivre, on s'aperçoit de sa désuétude totale.

Que l'on vienne de Lyon ou d'Annecy en chemin de fer pour gagner Evian, il faut passer dans la zone. En mettant les choses au mieux, en supposant que l'on fasse un service de douane à Bellegarde et à Thonon, il n'en restera pas moins que de France en France, on aura subi deux visites pour traverser un territoire français.

Les touristes qui se rendent en Pays de Gex seront-ils mieux traités ? A l'aller et au retour ils auront à franchir la douane de Bellegarde. S'ils emportent quelques marchandises achetées en zone, ils devront en justifier l'origine ou payer les droits. On peut prédire qu'ils s'abtiendront. Mais l'effet moral est aussi grave que le préjudice porté au commerce local. Une élémentaire psychologie du tourisme, appuyée sur le bon sens et préoccupée d'assurer au visiteur l'atmosphère agréable qui l'attire et le rappelle, exclut d'avance un système qui le soumet à ce contrôle multiple et vexatoire. Cela est particulièrement vrai pour une clientèle de malades ou de nerveux comme l'est celle de Divonne-les-Bains.

Envisageons maintenant l'hypothèse purement théorique où la France ne mettrait pas de cordon fiscal à la frontière. L'inconvénient de deux arrêts à 15 kilomètres de distance et à 30 minutes d'intervalle, celui de la douane française et celui de la douane suisse, subsisterait toujours. Est-ce là le progrès qui, sur toutes les frontières terrestres, tend à grouper dans le minimum d'espace et de temps, la double série des opérations de contrôle ?

Et que l'on ne vienne pas nous dire que si les zones franches sont rétablies, Genève et la Suisse se chargeront d'y faire vivre le tourisme ! Nos voisins et amis seront toujours les bienvenus, mais ils le seraient davantage encore s'ils étaient moins rares. A ce point de vue comme à tout autre, la situation s'est nettement modifiée depuis la guerre. Autrefois les

régions de Gex et du Salève étaient fréquentées par de nombreux genevois, elles le sont aujourd'hui de moins en moins, particulièrement celle de Gex.

Et surtout lorsque ces deux régions sont visitées par les genevois, elles ne le sont pas de la même manière que par les étrangers. Neuf fois sur dix nos voisins ne font que passer. La proximité même de ces lieux d'excursion, privés pour eux de l'attrait de la nouveauté, les destine à la simple promenade.

Voilà le fait. Il y a lieu, dans ces conditions, de souhaiter la liberté indispensable à la circulation de la clientèle la plus forte. Or, cette liberté ne peut être obtenue que par le transfert de la douane française à la frontière. Ce qui n'empêche pas, loin de là, d'accorder à nos voisins des facilités spéciales et même exceptionnelles. La convention de 1921 avait organisé, en ce sens, un système qui pourrait être repris et perfectionné.

C'est d'ailleurs précisément parce que les zones franches ont réussi à devenir des centres de séjour plus encore que des lieux de passage, que deux fois menacées, elles entendent conserver le bénéfice encourageant de ces dernières années. Le résultat acquis est encore modeste, mais comme il est le fruit de leur travail et de leur intelligence, comme il a exigé de longs et coûteux efforts, il doit être préservé.

Divonne-les-Bains, capitale touristique du Pays de Gex, recevait, avant la guerre, un nombre de baigneurs qui, calculé en journées, représentait, en 1914, 35.000 journées et qui en représente, en 1929, 75.000. A 100 fr. par jour, en moyenne, cela fait environ 7 millions de recettes. La taxe de séjour produisait en 1922 : 25.171 fr. ; elle a donné en 1929 : 88.987 fr. (1).

1. La proportion des baigneurs Suisses à Divonne-les-Bains est à peine de 5 %.

Devant ce développement ininterrompu, de nombreuses initiatives se font jour pour créer et développer les entreprises existantes ; elles sont toutes animées de cette conviction que le rétablissement des zones franches ne viendra pas annihiler leur entreprise. Des capitaux nombreux se sont investis depuis 10 ans, ils demandent une rémunération avec la possibilité de s'amortir.

Les mêmes signes de prospérité sont fournis par l'ensemble du Pays de Gex, les mêmes projets et les mêmes appréhensions se manifestent partout.

Nous parlions tout à l'heure du nombre d'automobiles qui passaient à Ferney-Voltaire : 80.000 voitures et 500.000 voyageurs en 1929. En 1928, le contrôle ne donnait que 72.000 voitures et 476.000 voyageurs. Dans le même temps le nombre de voyageurs en autocar augmentait de 3.000 personnes. Enfin, tandis que la circulation en automobile a décuplé depuis 1914, le nombre des voyageurs partis de la gare de Gex, passait de 16.271 en 1913 à 22.085 en 1928.

Un dernier chiffre : le nombre des chambres dont disposaient les hôtels et pensions du Pays de Gex étaient en 1913 de 758 exactement ; il est aujourd'hui de 1.755, auquel s'ajoutent toutes celles louées aux touristes par les particuliers eux-mêmes, ce qui porte le total à plus de 3.000.

Fera-t-on grief aux zones franches de vouloir conserver ces résultats et même les développer dans la mesure de leurs forces ? Comme institution de droit périmée et stérile elles appartiennent à un passé respectable sans doute mais lointain. Comme régions capables d'exploiter une « matière première » de plus en plus féconde, elles appartiennent à l'avenir ; elles ont le droit et le devoir de l'affronter.

La Cour Permanente de Justice Internationale ne peut manquer d'envisager avec son sens profond de la justice cet

aspect décisif du problème à résoudre. Sa mission, au moment de départager les plaideurs intransigeants, est de prendre conscience de la nouveauté de la situation. Mieux que toutes les suggestions abstraites d'ordre juridique, le tourisme vivant et agissant lui fournira la preuve des transformations survenues.

Peut-être aussi l'image d'une autre évolution sera-t-elle présente à l'esprit des juges. La route de la campagne d'Italie est devenue la route de la Société des Nations. La grande ville si fière du choix qui couronne ses ambitions n'a-t-elle pas, en acceptant ce rôle délicat et flatteur, dépouillé toute crainte d'un joug étranger comme toute prétention d'agrandir son domaine. Dès lors si l'intérêt de Genève au maintien des zones franches a cessé d'être « politique » n'a-t-il pas perdu du même coup tout son relief, et même tout son sens ?

L'application loyale du règlement de 1919, qui a remplacé les précautions et les suspensions de 1815 par l'accord libre et confiant des bonnes volontés, comporte cette conséquence ou, si l'on veut, ce sacrifice ?

Une fois de plus, la France, signataire du Pacte et garante de la paix, réclame, non comme une satisfaction d'amour-propre mais comme un bienfait tangible, cette unité totale du territoire qui, après avoir été sur d'autres frontières l'enjeu de la lutte, fut la consécration de sa victoire.

CONCLUSION

Le règlement définitif, et au moins de principe, de l'affaire des zones franches par la Cour Permanente de Justice Internationale, est sur le point d'intervenir. Peut-être même sera-t-il intervenu lorsque ce livre paraîtra. Le lecteur qui a bien voulu nous suivre a déjà pressenti nos conclusions.

Si la Cour rétablit les zones franches, elle restaurera au profit de Genève et au détriment du Pays de Gex et de la Haute-Savoie, un régime *d'asservissement et d'appauvrissement*. Même si le règlement oblige la Suisse à accepter en franchise absolue tous les produits des zones, il n'en restera pas moins que l'industrie devra disparaître et le commerce subir la loi du commerce de Genève. Quant à l'agriculture, dont les exportations sont presque tout entières dirigées vers la Suisse, elle n'éprouvera sans doute aucun préjudice grave et immédiat, mais à coup sûr elle perdra, dans ce retour au régime ancien, deux avantages : le marché français lui sera fermé, et la possibilité, pour elle, de trouver sur place une clientèle élargie par le développement de la prospérité générale s'évanouira du même coup ; éventualité qui n'est pas sans danger en face d'une production suisse dont la concurrence tend chaque jour de plus en plus à accaparer la clientèle suisse.

Notre préférence pour telle ou telle solution de ce difficile problème est, par là même, suffisamment indiquée. La douane française devrait être maintenue à la frontière politique ; ce serait tout à l'intérêt des zones sans être au détriment de

Genève. La zone franche est un moyen primitif, simpliste, périmé, d'assurer la liberté des échanges, elle n'est qu'un *moyen* et des franchises conventionnelles, dans le cadre du droit commun, réaliseraient le même but avec plus de souplesse et plus de justice. Ce caractère de *simple moyen économique*, désuet et avantageusement remplaçable, devrait, à notre sens, prévaloir dans l'esprit des juges, contre le caractère de *servitude politique* et d'élément intangible d'un statut territorial incomplet, attribué par une histoire complaisante au recul des douanes françaises. La Cour peut-elle, *juridiquement*, souscrire à cette solution de bon sens et d'équité ?

Autrement dit, la Cour, chargée d'*exécuter* l'article 435 après l'avoir *interprété*, est-elle liée dans cette exécution par l'interprétation qu'elle a donnée de l'article ? Les deux étapes de la procédure sont-elles indépendantes, ou, au contraire, la seconde étape ne peut-elle être que la conséquence de la première ?

En faveur de la subordination du *règlement* à l'*ordonnance*, on peut invoquer, semble-t-il, au moins trois raisons :

Une raison en quelque sorte préalable. Quelle pouvait être pour les parties l'utilité de demander à la Cour d'abord une interprétation de l'article 435 et ensuite, à titre subsidiaire seulement, le règlement de l'affaire si ce n'était point pour faire de la première décision de la Cour la base de leurs nouvelles négociations ? Toute l'histoire du litige prouve que l'on n'avait pas abouti parce qu'on ignorait le droit ; si l'on demandait à être fixé sur le droit, c'est-à-dire sur la portée de l'article 435, c'était pour en faire le terrain d'une nouvelle tentative d'arrangement amiable.

En second lieu, l'article 2 du Compromis d'Arbitrage qui prévoyait la deuxième étape s'exprimait ainsi : « A défaut de Convention conclue et ratifiée par les Parties dans le délai

fixé, il appartiendra à la Cour, par un seul et même arrêt rendu conformément à l'article 58 du statut de la Cour, de prononcer sa décision sur la question formulée par l'article 1^{er} ci-dessus et de régler, pour la durée qu'il lui appartiendra et en tenant compte des circonstances actuelles, l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'article 435 du traité de Versailles »

Le Compromis dit bien « *par un seul et même arrêt* ». Les deux décisions à intervenir seraient donc étroitement solidaires. Comment la Cour, ayant reconnu à la Suisse un droit au maintien des zones pourrait-elle décider que les zones ne seraient pas rétablies ? Serait-ce en vertu du changement des circonstances dont la Cour doit tenir compte dans son règlement ? Mais la Suisse ne reconnaît pas ce changement et la caducité des stipulations de 1815-1816 prononcée par l'article 435 cesse de lui être opposable dès l'instant qu'elle a un droit.

Nous savons que la Cour n'a pas voulu se prononcer à titre officieux sur le sens de l'article 435 comme les Parties le lui demandaient et qu'ayant refusé de s'engager dans cette voie irrégulière elle a donné immédiatement et publiquement son interprétation. Ce fait vient-il relâcher le lien, conventionnel et logique, qui existe entre la portée reconnue de l'article 435 et l'effet à lui donner ? Dans la forme peut-être, mais pas dans le fond.

D'autant plus, semble-t-il, que si nous revenons aux termes de cet article 2 du Compromis, nous constatons que la Cour est chargée d'*exécuter* l'article 435 à la place des Parties. Les motifs que la Cour pourrait avoir de supprimer les zones, elle ne pourrait donc les tirer que de l'article 435 dans l'exécution duquel elle se substitue à la France et à la Suisse. Si l'article 435 n'abroge pas et n'a pas pour but de faire obliga-

toirement abroger, son exécution ne saurait comporter la suppression des zones.

Pourtant, si l'on y regarde de plus près, on est tenté de dire que, précisément, si la Cour est aux lieu et place des Parties, l'interprétation qu'elle a donnée de l'article 435 ne *s'impose* pas plus à elle-même qu'elle ne *s'imposait* aux Parties pendant le délai que la Cour leur avait fixé. C'était un *avis*, une *opinion* qui laissait les Parties absolument libres, comme elles l'avaient désiré elles-mêmes, de convenir de n'importe quel régime, comportant ou ne comportant pas la suppression des zones. Or, la Cour a succédé à cette liberté des Parties et l'opinion qu'elle a émise sur le sens d'un texte ne l'empêche pas d'en émettre une autre, diamétralement opposée, quant à l'opportunité du régime à établir.

En effet, aux termes de l'article 1^{er}, alinéa 2, du Compromis d'arbitrage, la Cour devait rendre sa décision sur le sens de l'article 435 « *avant tout arrêt* ». Cette décision ne pouvait donc avoir aucun des deux caractères de l'arrêt : elle ne pouvait être ni *obligatoire* ni *définitive* ; même en refusant de donner une consultation officieuse — ce qui eut été contraire à son Statut — la Cour ne pouvait pas rendre un arrêt — ce qui eut été contraire à la volonté des Parties. — L'interprétation de l'article 435, telle que la Cour l'a donnée dans son « Ordonnance du 19 août 1929 », ne s'impose pas plus à elle-même qu'elle ne s'imposait aux Parties, puisqu'il lui manque l'autorité de la chose jugée.

Enfin, s'il fallait un autre argument en faveur de l'indépendance des deux phases de la procédure, nous le trouverions dans ce fait que le Compromis d'Arbitrage, tel qu'il a été signé, représente la conciliation de deux points de vue, primitivement opposés, quant à la mission de la Cour. La France voulait un arbitrage qui portât exclusivement sur l'opportu-

nité économique de telle ou telle solution. La Suisse restreignait le rôle du juge à dire uniquement le droit. Or l'accord s'est fait sur un terrain mixte, l'histoire des négociations et le texte même du Compromis le prouvent. La Cour est investie de deux fonctions et de deux pouvoirs — lesquels se juxtaposent plus encore qu'ils ne se succèdent — ceux de juge et ceux d'arbitre.

Le juge est obligé de s'en tenir aux textes, l'arbitre est tenu de faire un règlement viable. C'est toute la difficulté du problème. La Cour se doit de la résoudre non seulement à la lumière des plaidoiries, si éloquentes qu'elles aient été, mais en s'informant elle-même par une enquête sur place. Nous sommes persuadés qu'elle reconnaîtrait alors, avec l'impossibilité de procéder dans l'abstrait à un règlement artificiel et périlleux, la nécessité absolue d'innover. S'il y a incompatibilité d'humeur entre les parchemins et la réalité, c'est au bénéfice de la réalité que le divorce doit être prononcé.

Pour le plus grand bien de l'Arbitrage chargé de la Paix, et pour celui de l'amitié franco-suisse soumise à cette épreuve, la Cour Permanente de Justice Internationale a le devoir de réconcilier, dans une compréhension supérieure de son origine, de sa mission et de son avenir, ces deux voisins qui jouent, sur un coin de terre française, depuis dix ans, les frères ennemis, mais qui, en définitive, ne peuvent jamais se séparer que pour mieux se réunir : le droit et l'équité.

Vu : le Président de la thèse,
OUALID.

Vu, le Doyen,
H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer
le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

ANNEXES

ZONE DE GEX

TRAITÉ DE PAIX ENTRE L'AUTRICHE ET LA GRANDE-BRETAGNE,
LA PRUSSE ET LA RUSSIE, D'UNE PART, ET LA FRANCE, D'AUTRE PART,
SIGNÉ A PARIS LE 20 NOVEMBRE 1815.

.....
ART. 3. — Pour établir une communication directe entre le canton de Genève et la Suisse, la partie du pays de Gex, bornée à l'est par le lac Léman, au midi par le territoire du canton de Genève, au nord par celui du canton de Vaud, à l'ouest par le cours de la Versoix et par une ligne qui renferme les communes de Collex-Bussy et Meyrin en laissant la commune de Ferney à la France, sera cédée à la Confédération Helvétique, pour être réunie au canton de Genève. La ligne des douanes françaises sera placée à l'ouest du Jura, de manière que tout le pays de Gex se trouve hors de cette ligne.
.....

ZONE SARDE

EXTRAIT DU PROTOCOLE DES PLÉNIPOTENTIAIRES D'AUTRICHE,
DE GRANDE-BRETAGNE, DE PRUSSE ET DE RUSSIE
EN DATE DU 3 NOVEMBRE 1815.

.....
Le Gouvernement Français ayant consenti à reculer ses lignes de douane des frontières de la Suisse du côté du Jura, les Cabinets des Cours réunies emploieront leurs bons offices pour engager S. M. Sarde à les faire reculer également du côté de la Savoie au moins au delà d'une lieue de la frontière Suisse et en dehors de Voirons, de Salève et des Monts de Sion et de Vuache.
.....

ACTE D'EXÉCUTION DU TRAITÉ DU 20 NOVEMBRE

Chambéry, 15 décembre 1815.

.....

Chapitre II

.....

3^o Sa dite Majesté, par suite de ses sentiments énoncés au paragraphe précédent envers ses Hauts Alliés s'engage, également, en acceptant leurs bons offices, à charger ses dits Commissaires d'entrer en négociation pour ce qui concerne le *reculement de ses lignes de douanes au moins d'une lieue de la frontière suisse*, et en dehors de Voiron, de Salève et des Monts de Sion et de Vuache.

.....

TRAITÉ DE CESSION TERRITORIALE ET DE LIMITES ENTRE
LA SARDAIGNE ET LA SUISSE SIGNÉ A TURIN LE 16 MARS 1816.

.....

ART. 3. — Pour entrer dans le sens du protocole du 3 novembre relativement aux douanes, en conciliant néanmoins, autant qu'il est possible, ses dispositions avec les intérêts de Sa Majesté, la ligne de douane, dans le voisinage de Genève et du lac, passera, à partir du Rhône, par Cologny, Valeriy, Cheney, le Luiset, le Chable, le Sapey, le Vaison, Etrembières, Annemasse, Ville-la-Grand, le long du cours du Foron jusqu'à Machilly, puis Douvaine et Colongette jusqu'au lac, et le long du lac jusqu'à Meillerie, pour reprendre ensuite et continuer la frontière actuelle par le poste le plus voisin de Saint-Gingolph : bien entendu que, dans la ligne déterminée, il sera libre à Sa Majesté de faire les changements et les dispositions qui lui conviendront le mieux pour le nombre et le placement de ses bureaux. Aucun service ne pourra être fait ni sur le lac, ni dans la zone qui sépare le territoire de Genève de la ligne ci-dessus indiquée : il sera néanmoins loisible, en tout temps, aux autorités administratives de Sa Majesté, de prendre les mesures qu'elles jugeront convenables contre les dépôts et le stationnement des marchandises dans ladite zone, afin d'empêcher toute contrebande qui pourrait en résulter. Le Gouvernement de Genève, de son côté, voulant seconder les vues de Sa Majesté à cet

égard, prendra les précautions nécessaires pour que la contrebande ne puisse être favorisée par les habitants du Canton.

ART. 4. — La sortie de toutes les denrées du Duché de Savoie, destinées à la consommation de la ville de Genève et du Canton, sera libre en tout temps et ne pourra être assujettie à aucun droit ; sauf les mesures générales d'administration par lesquelles Sa Majesté jugerait à propos, en cas de disette, d'en défendre l'exportation de ses Etats de Savoie et du Piémont.

MANIFESTE DE LA ROYALE CHAMBRE DES COMPTES, DU
9 SEPTEMBRE 1829, PORTANT NOTIFICATION DES DISPOSITIONS SOUVERAINES PAR LESQUELLES S. M. A ORDONNÉ LE TRANSPORT A LOCUM DU BUREAU DES DOUANES ÉTABLI A SAINT-GINGOLPH ET APPROUVÉ UNE NOUVELLE DÉLIMITATION DE LA LIGNE DES DOUANES VERS CETTE PARTIE DE LA FRONTIÈRE DU VALAIS.

LA ROYALE CHAMBRE DES COMPTES,

Le canton du Valais, invoquant la disposition de l'article 3 du traité conclu avec la Confédération Suisse et le canton de Genève, 16 mars 1816, a demandé que le bureau des douanes établi actuellement dans le village de Saint-Gingolph soit supprimé et que la ligne des douanes soit reculée de cette frontière, en sorte qu'il puisse se former une nouvelle zone de ce côté qui embrasse le territoire de ladite commune.

Quoique cette demande, d'après le rapport qui a été fait à S. M., ait paru n'être pas précisément fondée en droit, et s'appuyer seulement sur une expression ambiguë, toutefois, pour faire une chose agréable au canton du Vallais et lui donner une marque de bienveillance, S. M. a bien voulu y adhérer.

A cet effet, S. M. a ordonné qu'il fût dressé une plantographique des territoires de Saint-Gingolph, de Nogel et d'une partie de celui de Tolon, par où doit passer la nouvelle ligne de douane avec indication des points qui doivent servir de trace.

Ce plan ayant été formé et présenté à S. M., elle le trouva conforme à ses ordres, et tel à pouvoir remplir le but qu'elle s'est proposé ; et voulant pourvoir à ce que ses intentions soient exécutées, par son billet royal en date du 3 de ce mois ; elle a daigné nous communiquer ses dispositions à cet égard, en nous ordonnant de les porter à la connaissance du public par manifeste.

C'est pourquoi, en exécution des ordres souverains, nous notifions par le présent les dispositions susdites, dont la teneur suit :

ART. 1^{er}. — Le bureau des douanes existant dans le village de Saint-Gingolph demeure supprimé et il sera établi au village de Lucom.

ART. 2. — Dorénavant, la ligne des douanes vers la susdite partie de la frontière du Valais commencera depuis le lac, à l'endroit où la grande route d'Evian est coupée par le pont-rouge, à côté du village de Locum ; elle remontera le lit du même ruisseau de Locum et le suivra, après la pointe de la Frasse et la montagne de Mémise, jusqu'à sa source au pied de la chaîne de rochers qui servent de limites entre les communes de Novel, Bernex et Tolon ; depuis cette jonction elle suivra la chaîne de la montagne qui, passant près Trépertuet, rejoint le pied de la Dent d'Oche ; de là, elle continuera par la crête des monts qui va rejoindre la Dent de Villand à côté de la cime de la Cornette.

En partant du lac, ladite ligne longe et renferme dans la zone les numéros 2274 1/2, 2273, 2282, 2278, 2280 et le numéro 2024 1/2 de l'ancienne mappe communale de Saint-Gingolph, ce dernier formant sa limite vers la pointe de la Frasse. Entrant de là à travers le territoire de Tolon, la ligne partage tout le grand numéro 2827 de l'ancienne mappe communale de Tolon, et laisse au rayon intérieur le rocher numéro 2826. Puis, en remontant les crêtes qui délimitent la commune de Novel, la ligne longe et renferme dans la zone tous les versants vers le torrent de la Morge dans son entière circonférence, soit depuis le numéro 809 de l'ancienne mappe communale de Novel, 810, 862, et après la Dent d'Oche, les numéros 837, 836, 835, 831 et 830 qui est situé sous la Dent de Villand.

ART. 3. — Dans cette nouvelle zone qui se trouve ainsi formée il ne sera fait aucun service de la part des douaniers, et il y aura lieu à l'exemption portée par l'article 3 du traité ci-dessus relaté.

ART. 4. — Les lois actuellement en vigueur dans lesdites communes comprises dans la nouvelle zone, touchant les gabelles (à l'exception de celles qui regardent les douanes), continueront à être observées comme par le passé.

ART. 5. — Les dispositions données par les manifestes du 12 avril et du 25 novembre 1822 concernant les dépôts de marchandises dans la zone du côté de Genève, et relatives aux abords des barques qui font la navigation du lac de Genève, seront publiées dans les communes comprises dans l'étendue de cette zone, et y seront exécutées et observées dans toutes leurs parties.

Mandons publier le présent aux lieux et de la manière accoutumés, en déclarant qu'aux copies qui seront imprimées à l'imprimerie du Gouvernement en Savoie foi devra être ajoutée comme à l'original.

Donné à Turin, le neuf septembre mil-huit cent vingt-neuf.

Par ladite Royale Chambre des Comptes.

SOLERI, greffier.

DISPOSITIONS CONFESSIONNELLES

CONGRÈS DE VIENNE.

2^e Protocole du 29 mars 1815

ART. 3. — D'autre part Sa Majesté ne pouvant Se résoudre à consentir qu'une partie de son territoire soit réunie à un État où la religion dominante est différente, sans procurer aux habitants du pays qu'elle cède la certitude qu'ils jouiront du libre exercice de leur religion, qu'ils continueront à avoir les moyens de fournir aux frais de leur culte et à jouir eux-mêmes de la plénitude des droits de citoyens...

1^o La religion catholique sera maintenue et protégée de la même manière qu'elle l'est maintenant dans toutes les communes cédées par S. M. le Roi de Sardaigne et qui seront réunies au Canton de Genève.

2^o Les provinces actuelles qui ne se trouveront ni démembrées, ni séparées par la délimitation des nouvelles frontières conserveront leurs circonscriptions actuelles et seront desservies par le même nombre d'ecclésiastiques, et quant aux portions démembrées qui seront trop faibles pour constituer une paroisse, on s'adressera à l'évêque diocésain pour obtenir qu'elles soient annexées à quelque autre paroisse de Genève.

3^o Dans les mêmes communes cédées par S. M., si les habitants protestants n'égalent pas en nombre les habitants catholiques, les maîtres d'école seront toujours catholiques. Il ne sera établi aucun temple protestant à l'exception de la ville de Carouge qui pourra en avoir un. Les officiers municipaux seront toujours, au moins pour les 2/3 catholiques, et spécialement, sur les trois individus qui occuperont la place de maire et de deux adjoints, il y en aura toujours deux catholiques.

5^o Le gouvernement fournira aux mêmes frais que fournit le gou-

vernement actuel, pour l'entretien des ecclésiastiques et du culte.

6° L'église catholique actuellement existante à Genève y sera maintenue telle qu'elle existe à la charge de l'État, ainsi que les lois éventuelles de la constitution de Genève l'avaient déjà décrété ; le curé sera logé et doté convenablement.

7° Les communes catholiques et la paroisse de Genève continueront à faire partie du diocèse qui régira les provinces du Chablais et du Faucigny, sauf qu'il en soit réglé autrement par l'autorité du Saint-Siège.

8° Dans tous les cas, l'évêque ne sera jamais troublé dans les visites pastorales.

.....

Traité de Turin, 16 mars 1816

ART. 12. — Sur tous les objets auxquels il a été pourvu par le protocole de Vienne du 29 mars 1815, les lois éventuelles de la Constitution de Genève ne seront pas applicables. Et attendu que ledit protocole a arrêté, article 3, § 1 « que la religion catholique sera maintenue et protégée de la même manière qu'elle l'est maintenant dans toutes les communes cédées par S. M. le Roi de Sardaigne et qui seront réunies au canton de Genève » il est convenu que les lois et usages en vigueur au 29 mars 1815, relativement à la religion catholique dans tout le territoire cédé seront maintenus, sauf qu'il en soit réglé autrement par l'autorité du Saint-Siège.

En exécution du paragraphe 6 dudit article 3, lequel a arrêté que le curé de l'église catholique de Genève sera logé et doté convenablement, cet objet est réglé conformément à la stipulation contenue dans l'acte privé en date de ce jour.

ART. 13. — Le Gouvernement de Genève, voulant montrer les sentiments dont il est animé envers les habitants des communes cédées et son désir de pourvoir convenablement aux établissements de charité et d'instruction publique, consent à ce que les prix non payés des biens des communes vendus sous l'administration française, et les créances obtenues à ce titre par lesdites communes soient perçus par elles et employés à leur profit ; que les établissements de charité et d'instruction publique existants conservent leurs fonds et les avantages dont ils étaient en possession ; enfin, il pourvoira à ce que lesdits établissements ne puissent, à aucun égard, se trouver en souffrance par le fait de la présente cession de territoire.

TRAITÉ DE VERSAILLES

ART. 435. — Les Hautes Parties Contractantes, tout en reconnaissant les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les Traités de 1815, et notamment l'Acte du 20 novembre 1815, garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la Paix, constatent cependant que les stipulations de ces traités et conventions, déclarations et autres actes complémentaires relatifs à la zone neutralisée de Savoie, telle qu'elle est déterminée par l'alinéa 1 de l'article 92 de l'Acte final du Congrès de Vienne et par l'alinéa 2 de l'article 3 du Traité de Paris du 20 novembre 1815, ne correspondent plus aux circonstances actuelles. En conséquence, les Hautes Parties Contractantes prennent acte de l'accord intervenu entre le Gouvernement français et le Gouvernement suisse pour l'abrogation des stipulations relatives à cette zone qui sont et demeurent abrogées.

Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent de même que les stipulations des Traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles et qu'il appartient, d'un commun accord, à la France et à la Suisse de régler entre elles, le régime de ces territoires dans les conditions jugées opportunes par les deux Pays.

ANNEXE.

I. — Le Conseil fédéral suisse a fait connaître au Gouvernement français, à la date du 5 mai 1919 qu'après avoir examiné la disposition de l'article 435 dans un même esprit de sincère amitié, il a été assez heureux pour arriver à la conclusion qu'il lui était possible d'y acquiescer sous les considérations et réserves suivantes :

1° — *Zone neutralisée de la Haute-Savoie :*

a) Il sera entendu qu'aussi longtemps que les Chambres fédérales n'auront pas ratifié l'accord intervenu entre les deux Gouvernements concernant l'abrogation des stipulations relatives à la zone de neutralité de Savoie, il n'y aura rien de définitif de part ni d'autre à ce sujet.

b) L'assentiment donné par le Gouvernement suisse à l'abrogation des stipulations susmentionnées présuppose, conformément au

texte adopté, la reconnaissance des garanties formulées en faveur de la Suisse par les Traités de 1815 et notamment par la Déclaration du 20 novembre 1815.

c) L'accord entre les Gouvernements français et suisse pour l'abrogation des stipulations susmentionnées ne sera considéré comme valable, que si le Traité de Paix contient l'article tel qu'il a été rédigé. En outre, les Parties contractantes du Traité de Paix devront chercher à obtenir le consentement des Puissances signataires des Traités de 1815 et de la Déclaration du 20 novembre 1815 qui ne sont pas signataires du Traité de Paix actuel.

2°. — *Zone franche de la Haute-Savoie et du Pays de Gex :*

a) Le Conseil fédéral déclare faire les réserves les plus expresses en ce qui concerne l'interprétation à donner à la déclaration mentionnée au dernier alinéa de l'article ci-dessus à insérer dans le Traité de Paix, où il est dit que « les stipulations des Traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles ». Le Conseil fédéral ne voudrait pas, en effet, que de son adhésion à cette rédaction, il pût être conclu qu'il se rallierait à la suppression d'une institution ayant pour but de placer des contrées voisines au bénéfice d'un régime spécial approprié à leur situation géographique et économique et qui a fait ses preuves.

Dans la pensée du Conseil fédéral, il s'agirait, non pas de modifier la structure douanière des zones telle qu'elle a été instituée par les Traités susmentionnés, mais uniquement de régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées. Les observations qui précèdent ont été inspirées au Conseil Fédéral par la lecture du Projet de Convention relatif à la constitution future des zones qui se trouvait annexé à la note du Gouvernement français daté du 26 avril. Tout en faisant les réserves susmentionnées, le Conseil fédéral se déclare prêt à examiner, dans l'esprit le plus amical, toutes les propositions que le Gouvernement français jugera à propos de lui faire à ce sujet.

b) Il est admis que les stipulations des Traités de 1815 et autres actes complémentaires concernant les zones franches resteront en vigueur jusqu'au moment où un nouvel arrangement sera intervenu entre la Suisse et la France pour régler le régime de ces territoires.

II. — Le Gouvernement français a adressé au Gouvernement suisse,

le 18 mai 1919, la note ci-après, en réponse à la communication rapportée au paragraphe précédent :

Par une note en date du 5 mai dernier, la Légation de Suisse à Paris a bien voulu faire connaître au Gouvernement de la République française l'adhésion du Gouvernement fédéral au projet d'article à insérer dans le Traité de Paix entre les Gouvernements alliés et associés, d'une part, et l'Allemagne, d'autre part.

Le Gouvernement français a pris très volontiers acte de l'accord ainsi intervenu, et, sur sa demande, le projet d'article en question, accepté par les Gouvernements alliés et associés, a été inséré sous le n° 435 dans les conditions de Paix présentées aux Plénipotentiaires allemands.

Le Gouvernement suisse a formulé, dans sa note du 5 mai sur cette question diverses considérations et réserves.

En ce qui concerne celles de ces observations qui sont relatives aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, le Gouvernement français a l'honneur de faire remarquer que la stipulation qui fait l'objet du dernier alinéa de l'article 435 est d'une telle clarté qu'aucun doute ne saurait être émis sur sa portée, spécialement en ce qui concerne le désintéressement qu'elle implique désormais à l'égard de cette question de la part des Puissances autres que la France et la Suisse.

En ce qui le concerne, le Gouvernement de la République, soucieux de veiller sur les intérêts des territoires français dont il s'agit et s'inspirant à cet égard de leur situation particulière, ne perd pas de vue l'utilité de leur assurer un régime douanier approprié, et de régler d'une façon répondant mieux aux circonstances actuelles les modalités des échanges entre ces territoires et les territoires suisses voisins, en tenant compte des intérêts réciproques.

Il va de soi que cela ne saurait en rien porter atteinte au droit de la France d'établir, dans cette région, sa ligne douanière à sa frontière politique, ainsi qu'il est fait sur les autres parties de ses limites territoriales et ainsi que la Suisse l'a fait elle-même depuis longtemps sur ses propres limites dans cette région.

Le Gouvernement de la République prend très volontiers acte à ce propos, des dispositions amicales dans lesquelles le Gouvernement suisse se déclare prêt à examiner toutes les propositions françaises faites en vue de l'arrangement à substituer au régime actuel desdites zones franches, et que le Gouvernement français entend formuler dans le même esprit amical.

D'autre part, le Gouvernement de la République ne doute pas que le maintien provisoire du régime de 1815, relatif aux zones franches, visé par cet alinéa de la note de la Légation de Suisse du 5 mai, et qui a évidemment pour motif de ménager le passage du régime actuel au régime conventionnel, ne constituera, en aucune façon, une cause de retard à l'établissement du nouvel état de choses reconnu nécessaire par les deux Gouvernements. La même observation s'applique à la ratification par les Chambres fédérales prévue à l'alinéa a) du primo de la note suisse du 5 mai, sous la rubrique « zone neutralisée de la Haute-Savoie ».

ANNEXES ÉCONOMIQUES

IMPORTATION DU PAYS DE GEX EN 1914

A. SUR LA BASE DE LA CONVENTION DE COMMERCE ENTRE LA SUISSE ET LA FRANCE
DU 20 OCTOBRE 1906

Tarif n°	Nature de la Marchandise	Quantités importées			Valeur
		litres	kgr.	pièces	
1° EXEMPTS DE DROITS EN QUANTITÉS ILLIMITÉES.					
221	Bois à brûler d'essences feuillues	—	2.051.470	—	54.919
221	Bois à brûler d'essences feuillues	—	2.051.470	—	54.919
222	— d'essences résineuses	—	812.900	—	21.491
224	Charbon de bois	—	236.690	—	32.967
229	Bois d'œuvre d'essences feuillues	—	441.350	—	22.920
230	— d'essences résineuses	—	57.450	—	3.109
235	Planches, lattes, etc., de chêne	—	19.900	—	1.892
236	— d'autres essences feuillues	—	62.400	—	7.985
237	— d'essences résineuses	—	157.840	—	17.563
238	Echalas	—	3.600	—	498
512	Vannerie en osier non écorcé	—	15	—	30
589	Pierres de carrière équarries ou épincées	—	116.700	—	2.316
591 b.	Pierres de taille dures, brutes, autres que marbre	—	147.170	—	7.939
594	Ouvrages de tailleurs de pierres, non moulurés, non égrisés	—	1.452.012	—	85.779
596 b.	— moulurés non égrisés	—	119.470	—	60.370
647	Tuiles à emboîtement brutes	—	76.926	—	3.333
648	Autres tuiles brutes	—	432.440	—	17.036
649	Tuiles ardoisées fumées, goudronnées	—	10.300	—	412
651	Briques brutes, pleines ou percées transversalement	—	983.900	—	23.674
652	Briques brutes, percées longitudinalement de 30 cm. au moins ..	—	621.550	—	16.531
4121	Suif brut	—	3.900	—	1.950
	Total A 1	—	7.507.983	—	382.714

2° EXEMPTS DE DROITS EN QUANTITÉS LIMITÉES.

98	Fromage à pâte molle	—	34.592	—	51.234
99 b.	Fromage à pâte dure	—	36.453	—	53.730

240	Bois de construction, emboîtés	—	3.950	—	474
256 a.	Fûts avec cercles en fer	—	100	—	50
248	Caissons de bois pour emballage	—	22.716	—	3.860
250	Ouvrages en bois de tous genres, n. d. a.	—	700	—	70
254	Menuiserie du bâtiment, finie, unie, brute	—	1.355	—	759
259	Meubles unis, bruts	—	1.851	—	1.883
260	Meubles unis, autres	—	100	—	135
246	Vêtements coton, pour hommes	—	9	—	81
548	Vêtements laine, pour hommes	—	531	—	14.975
677	Poterie ordinaire	—	225.338	—	69.917
758	Outils de tailleur pesant de 2 à 5 kgr.	—	48	—	84
759	de 0,5 à 2 kgr. pièce	—	907	—	2.267
Total A 2)		164.531	335.694	—	317.588

3. EN FRANCHISE DE DROITS DANS LES TRAFICS DE MARCHÉ.

a) jusqu'à concurrence de 500 kgr. pour chaque importation.

20	Pain	—	161.397	—	54.977
24 a.	Abricots, pommes, poires, emballés	—	1.150	—	402
35	Châtaignes	—	170	—	42
71	Miel	—	4.352	—	9.479
83	Volailles vivantes	—	110	—	219
84	Volailles mortes	—	5.257	—	12.702
86	Œufs	—	41.293	—	65.996
98	Fromage à pâte molle	—	52	—	104
99 b.	Fromage à pâte dure	—	9.439	—	15.332

b) jusqu'à concurrence de 5 kgr. pour chaque importation.

99 a.	Beurre frais	—	7.247	—	22.616
93 b.	Crème	—	513	—	797
Total A 3. a-b.		—	230.980	—	182.366

Tarif n°	Nature de la Marchandise	Quantités importées			Valeur
		litres	kgr.	pièces	
4. A LA MOITIÉ DU DROIT D'ENTRÉE.					
a) jusqu'à concurrence de 15,000 tonnes.					
235	Planches, lattes, etc. de chêne	—	1,000	—	160
236	— d'autres essences feuillues	—	1,600	—	192
237	— d'essences résineuses	—	103,480	—	11,054
	Total A 4.	—	106,080	—	11,406

5. AU TAUX DU DROIT D'ENTRÉE RÉDUIT.

ANNEXES					
136 a.	Bœufs de boucherie, avec dents de lait	—	—	1	600
136 c.	— sans dents de lait	—	—	449	114,100
136 b.	Bœufs de travail destinés aux agriculteurs du Canton de Genève, avec dents de lait	—	—	25	17,500
136 c.	— sans dents de lait	—	—	21	14,500
141	Veaux gras pesant plus de 60 kgr.	—	—	437	49,300
143	Porcs pesant plus de 6 kgr. destinés aux agriculteurs du Canton de Genève	—	—	53	6,270
	Total A 5.	—	—	686	199,270

RÉCAPITULATION.

Total A 2.	—	7,507,983	—	382,714
Total A 2.	164,531	335,694	—	317,588
Total A 3. a-b.	—	230,980	—	182,366
Total A 4.	—	106,080	—	11,406
Total A 5.	—	—	686	199,270
Total A 1. à 5.	164,531	8,180,737	686	1,093,344

1. EXEMPTS D'UNE MANIERE GENERALE.

23	Fruits frais à découvert ou en sacs	—	99.181	—	26.418
24 b.	— autrement emballés, abricots, pommes et poires exceptés.	—	1.483	—	445
39 a.	Noix et noisettes.	—	664	—	564
40 a	Choux, carottes jaunes, oignons comestibles, frais.	—	55.405	—	9.924
40 b.	Autres légumes frais.	—	101.905	—	30.880
45	Pommes de terre.	—	268.582	—	29.166
91	Lait frais	—	3.753.612	—	745.469
104	Glace	—	409	—	5
149	Vessies, boyaux, présure	—	1.800	—	325
161	Engrais d'écurie, terreaux, limon, etc.	—	22.300	—	273
162	Chiffons de laine pour engrais, son animal et autres déchets pr. engrais	—	400	—	36
165	Os, poudre d'os, cendre de chaux	—	900	—	72
203	Semences de graminées et graines de trèfle.	—	1.000	—	1.600
204	Graines et fruits oléagineux.	—	59	—	21
211 a.	Feuillée, roseaux, paille	—	406.900	—	27.637
212	Foin	—	797.200	—	66.677
215	Son	—	27.864	—	4.222
219	Déchets végétaux non dénommés.	—	151.426	—	2.329
220	Produits frais des champs, des forêts et des jardins.	—	15.350	—	4.675
225	Tan, écorce à tan	—	131.400	—	14.780
239 a.	Noix	—	3.500	—	700
288	Chiffons, maculature, etc.	—	30	—	7
455	Laine brute, lavée, teinte	—	1.000	—	3.650
585	Matériaux pour routes, gravier, sable, en chargements à découvert.	—	11.405.710	—	38.061
588	Pierres de carrière, brutes.	—	4.362.120	—	22.349
609	Argile, terres glaises, etc.	—	1.500	—	7
612	Chaux grasse en morceaux	—	1.100	—	22
711	Débris de fer et ferraille.	—	7.800	—	306
816	Débris de cuivre	—	900	—	315
Total B 1.				—	1.027.935

Tarif n°	Nature de la Marchandise	Quantités importées			Valeur
		litres	kg.	pièces	
2. AUX TAUX DE DROIT DU TARIF CONVENTIONNEL.					
1	Froment	—	19.562	—	4.494
2	Seigle	—	1.397	—	279
3	Avoine	—	22.176	—	4.650
4	Orge	—	118	—	26
16	Farine de céréales, en récipients de plus de 5 kg.	—	4.882	—	2.070
18	— de 5 kg. ou moins	—	2	—	1
20	Pain	—	282	—	93
21	Boulangerie fine sans sucre	—	89	—	137
24 a.	Abricots, pommes, poires, emballés.	—	111	—	22
35	Châtaignes	—	100	—	25
42 b.	Choucroute	—	35	—	21
71	Miel	—	214	—	489
73	Huiles comestibles en récipients de plus de 10 kg.	—	53	—	157
75	— en récipients de 10 kg. ou moins	—	10	—	30
76 a.	Viande fraîche de veau	—	6.095	—	13.360
76 b.	— de porc	—	17.181	—	29.958
76 c.	— autres	—	58.498	—	98.453
77 a.	Jambon	—	16	—	48
77 b.	Viande salée, fumée, lard séché	—	50	—	136
80 b.	Charcuterie autre	—	94	—	347
81	Gibier	—	36	—	95
83	Volailles vivantes	—	48	—	125
84	Volailles mortes	—	6	—	19
93 a.	Beurre frais	—	19.281	—	58.917
94	Beurre fondu, salé	—	16	—	54
95	Saindoux	—	120	—	249
98	Fromage à pâte molle	—	1.277	—	2.055
99 b.	Fromage à pâte dure	—	372	—	721
102	Sucreries et confiseries	—	64	—	137
103	Conserves de luxe	—	6	—	30
116	Cidre	—	937	—	191
117 a.	Vin naturel rouge en fûts	1.714	—	—	1.029
117 a.	Vin naturel blanc en fûts	2.068	—	—	1.137
119	Vin naturel en bouteilles	—	39	—	78
132 a.	Chevaux de boucherie	—	—	20	2.470
A reporter					

132 b.	Chevaux autres.....	1	600	—
132 c.	Poulains..	2	200	—
135	Anes.....	78	62.400	—
136 a.	Bœufs de boucherie avec dents de lait.....	17	13.450	—
136 c.	Bœufs sans dents de lait.....	12	8.450	—
137 b.	Taureaux de boucherie avec dents de lait.....	4	470	—
141	Veaux gras de plus de 60 kgr.	472	73.660	—
143	Porcs pesant plus de 60 kgr.....	2.049	95.850	—
145	Moutons.....	7	290	—
146	Chèvres.....	3	60	—
147	Ruches d'abeilles habitées.....	21.692	4.460	—
172	Cuir brut, salé ou non, secs.....	1.431	1.114	—
173	Peaux brutes, salées ou non, sèches.....	242	—	—
188	Ouvrages en cuir, fins.....	11	66	—
193	Souliers en cuir de vache non doublés.....	10	74	—
194	Souliers en cuir de vache doublés.....	4	48	—
195	Souliers en cuir de veau.....	13	52	—
201	Souliers en bois, en combinaison avec d'autres matières.....	182	50	—
248	Matériel grossier d'emballage en bois tendre.....	154	131	—
251	Menuiserie du bâtiment, unie, non plaquée, brute.....	13	13	—
253	Ustensiles en bois.....	246	225	—
256 a.	Fûts avec cercles en fer.....	3	4	—
258	Ouvrages de tourneur, autres que bruts.....	144	120	—
259	Ouvrages de menuisier, unis bruts.....	139	174	—
260	— avec moulures, bruts.....	82	123	—
261	— autres que bruts.....	372	521	—
262	— sculptés, ciselés, bruts.....	19	56	—
263	Ouvrages en bois, finis, n. d. a. bruts.....	41	37	—
270	— autres que bruts.....	15	15	—
271	Vannerie brute, en osier écorcé.....	36	78	—
513	Pierre à plâtre, calcinée ou moulue.....	441	8	—
611	Chaux hydraulique.....	17.061	346	—
614	Ciment romain.....	800	24	—
618	Ciment Portland.....	325	13	—
619	Ouvrages en ciment, bruts.....	4.097	124	—
621	Briques, tuyaux, dalles, réfractaires au feu et aux acides.....	600	35	—
660	Tuyaux en argile pour drainage.....	130	9	—
661	— autres.....	—	—	—
662	—	—	—	—

A reporter.....

Tarif n°	Nature de la Marchandise	Quantités importées			Valeur
		litres	kgr.	pièces	
	<i>Report.</i>				
677	Poteries à cassure grise ou rougeâtre	—	165	—	22
678	— autres.....	—	223	—	251
752	Outils pour l'agriculture ou l'horticulture	—	35	—	68
758	Outils n. d. a. de 2 à 5 kgr. pièce	—	8	—	6
759	— de 0,5 à 2 kgr. pièce	—	5	—	3
787	Ouvrages de serrurier et de ferblantier, bruts, limés, etc.....	—	79	—	115
788 b.	— autres	—	39	—	50
789 b.	Ouvrages en tôle de fer, vernis.....	—	11	—	16
851	Ouvrages en zinc, bruts	—	8	—	12
891	Engins pour l'agriculture	—	40	—	60
905	Chars pour l'économie rurale et le roulage	—	749	—	721
912	Voitures pour le transport des personnes ou des marchandises, sans moteur mécanique	—	340	—	1.360
915	Bicyclettes.....	—	156	13	1.949
1160	Jouets	—	4	—	20
	Total B 2.	3.782	203.300	2.743	571.730

RÉCAPITULATION.

Total B 1.	21.621.081	—	1.027.935
Total B 2.	203.300	2.743	571.730
Total B 1. à 2.	21.824.381	2.743	1.599.665

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE DU TRAFIC AVEC LE PAYS DE GEX.

EN 1914

Total A.	164.531	8.180.737	686	1.093.344
Total B.	3.782	21.824.381	2.743	1.599.665
Total général	168.313	30.005.118	3.429	2.693.009

EXPORTATION A DESTINATION DU PAYS DE GEX.

EN 1914

87.700	3.299.100	296	1.470.161
--------	-----------	-----	-----------

A. SUR LA BASE DE LA CONVENTION DE COMMERCE ENTRE LA SUISSE ET LA FRANCE
DU 20 OCTOBRE 1906

1. EN FRANCHISE DE DROITS DANS LE TRAFIC DE MARCHÉ

a) *Jusqu'à concurrence de 500 kgr. pour chaque importation.*

20	Pain	—	5.729	—	2.949
23	Fruits frais : à découvert ou en sacs	—	51.227	—	27.541
24 a.	autrement emballés : abricots, pommes, poires	—	15	—	5
34 b.	Raisins de table, frais : en colis postaux jusqu'à 5 kgr. bruts	—	16	—	8
34 d.	en paquets ou paniers d'un poids non supérieur à 5 kgr. ...	—	32	—	16
35	autres	—	83	—	41
39 a ¹	Châtaignes	—	734	—	306
	Noix et noisettes	—	613	—	427

Légumes frais :

40 a.	Choux, carottes jaunes, oignons comestibles	—	23.142	—	8.755
40 b ¹	Tomates	—	2.265	—	904
40 b ²	Autres	—	78.669	—	37.999
45	Pommes de terre	—	255.923	—	39.915
71	Miel	—	11.483	—	43.034
83	Volailles vivantes	—	137	—	458
84	Volailles mortes	—	1.236	—	4.767
86	Œufs	—	42.550	—	111.317
87 a.	Poissons frais d'eau douce	—	54	—	102
91	Lait frais	—	591.899	—	1.201.712
207	Fleurs fraîches coupées	—	587	—	629
220	Produits de jardins, frais	—	819	—	354

b) *jusqu'à concurrence de 5 kgr. pour chaque importation.*

93 a.	Beurre frais	—	1.150	—	4.510
	Total A 1.	—	6.068.963	—	1.485.749

Tarif n°	Nature de la Marchandise	Quantités importées			Valeur
		litres	kgr.	pièces	
2. FAVORISÉE D'UNE MANIÈRE GÉNÉRALE.					
a) <i>Exempts de droits en quantités illimitées.</i>					
241 a.	Feuillée, roseaux, paille	—	50.250	—	2.238
242	Foin	—	446.570	—	10.975
249	Sciure de bois	—	8.046	—	160
	Bois à brûler, brouilles, écorce d'arbre :				
224	- d'essences feuillues	—	3.474.490	—	107.831
222	- d'essences résineuses	—	82.020	—	2.789
224	Charbon de bois	—	2.300	—	206
225	Ecorce à tan	—	37.710	—	4.220
	Bois de construction et bois d'œuvre, bruts :				
229 a.	de hêtre	—	24.730	—	1.104
229 b.	d'autres essences feuillues	—	192.220	—	9.852
230	d'essences résineuses	—	40.600	—	1.925
235	Planches, lattes, de chêne	—	25.050	—	3.284
236	— d'autres essences feuillues	—	75.006	—	8.036
237	— d'essences résineuses	—	27.590	—	2.978
238	Echalas	—	1.000	—	100
502 a.	Paille brute assortie pour jardiniers	—	9.952	—	1.297
586	Pierres à paver, brutes	—	1.484.500	—	15.480
588	Pierres de carrière, brutes	—	345.795	—	2.601
589	— équarries ou épinçées	—	24.650	—	1.402
594 b ²	Pierres de taille, dures, brutes autres que le marbre.	—	409.100	—	3.467
	Ouvrages de tailleur et de tourneur de pierres :				
594	non moulurés, non égrisés	—	394.030	—	22.594
596 b	moulurés, non égrisés, autres que pierres tendres ou demi-dures	—	171.100	—	10.239
609	Argile, terre glaise, terre réfractaire	—	243.000	—	790
615	Scories de hauts-fourneaux, brutes	—	3.000	—	24
647	Tuiles à emboîtement, brutes	—	48.700	—	934
648	Autres tuiles brutes	—	374.440	—	18.745
649	Tuiles ardoisées, fumées, goudronnées	—	2.000	—	100
651	Briques brutes, pleines ou percées transversalement	—	973.450	—	27.209
	Briques brutes percées longitudinalement :				
652	longues de 30 cm. ou moins	—	1.644.520	—	52.073
653	autres	—	53.000	—	1.610
1424	Suif brut	—	4	—	4
	Total A 2. a)	—	9.636.463	—	313.934

B. SUR LA BASE DE LA CONVENTION DU 23 FÉVRIER 1882

Tarif n°	Nature de la Marchandise	Quantités importées			Valeur
		litres	kgr.	pièces	
1. TRAFIC DE VOISINAGE.					
a) <i>En franchise de droits.</i>					
1	Froment	—	1.500	—	240
23	Fruits frais à découvert ou en sacs	—	23.403	—	8.892
93 a.	Beurre frais	—	51	—	204
203	Semences de graminées et graines de trèfle	—	43.241	—	5.849
211 a.	Feuillée, roseaux, paille	—	53.165	—	2.461
242	Foin	—	94.850	—	6.484
220	Produits frais des champs, des forêts et des jardins	—	42.785	—	730
Bois à brûler :					
221	d'essences feuillues	—	526.250	—	18.973
22	d'essences résineuses	—	445.450	—	4.798
224	Charbon de bois	—	4.860	—	650
Bois de construction et bois d'œuvre, bruts :					
229 b.	d'essences feuillues	—	9.200	—	305
230	d'essences résineuses	—	200	—	30
	Total B 1. a)	—	851.925	—	49.616
b) <i>A la moitié du droit d'entrée (jusqu'à concurrence de 15.000 tonnes au total pour toute la frontière franco-suisse).</i>					
Planches, lattes, etc. :					
235	de chêne	—	5.120	—	528
236	d'autres essences feuillues	—	4.780	—	468
237	d'essences résineuses	—	2.880	—	303
	Total B 1. b)	—	9.780	—	999
RÉCAPITULATION.					
Total B 1. a)	.....	—	851.925	—	49.616
Total B 1. b)	.....	—	9.780	—	999
Total B 1. a)-b)	.....	—	861.705	—	50.615

6.887
9.426
16.013

240
4.506
50
8

1.048
4
14
15
1

36
16
80
25
52
43
2
53
2
1
697
1
358
369
78

7.445
2.269
18.442
78

—
—
—

—
—
—
—

—
—
—
—
—

—
—
—
—
—
—
—
—
—
—
—
—
—
—
—

—
—
—
—

649.690
1.744.650
2.394.340

394
6.121
68
5

4.416
6
12
4
2

55
49
179
52
132
6
108
3
1
4.797
1
92
442
28

2.424
687
6.696
17

—
—
—

—
—
—
—

—
—
—
—
—

—
—
—
—
—
—
—
—
—
—
—
—
—
—
—

—
—
—
—

1. EXEMPTS D'UNE MANIÈRE GÉNÉRALE.
Engrais d'écurie, terreaux, limon, balayures, etc.
Matériaux pour routes, gravier, sable, en chargements à découvert.
Total C 1.....

2. AU TAUX DU TARIF CONVENTIONNEL.

Froment
Avoine
Haricots
Boulangerie fine sans sucre

Fruits frais :
à découvert ou en sacs
autrement emballés, abricots, pommes, poires
— autres
Purée de fruits sans sucre, autre que de prunes
Fruits et baies foulés

Raisins frais :
en paquets ou paniers non supérieurs à 5 kgr.
Raisins frais de table autres
Châtaignes
Noix et noisettes
Choux-fleurs, carottes jaunes, oignons comestibles, frais
Tomates fraîches
Légumes frais autres
Choucroute
Légumes conservés en récipients de 5 gr. au moins
Pommes de terre
Chocolat
Miel
Huiles comestibles autres que d'olives, en récipients de plus de 10 kg
en récipients de 10 kgr. ou moins.....

Viande de boucherie fraîche :
de veau
de porc
autres
Jambon fumé

A reporter

161
585

1
3
8
21

23
24 a.
24 b.
29 b.
30

31 b.
31 d.
35
39 a¹.
40 a.
40 b¹.
40 b².
42 b.
44 b.
45
64
71
73
75

76 a.
76 b.
76 c.
77 a.

Tarif n°	Nature de la Marchandise	Quantités importées			Valeur
		litres	kgr.	pièces	
Report.....					
77 b.	Viande salée, fumée, autre	—	159	—	517
80 a.	Salamis	—	2	—	9
80 b.	Charcuterie autre	—	449	—	2.172
81	Gibier tué	—	783	—	2.541
83	Volailles vivantes	—	33	—	420
84	Volailles mortes	—	236	—	983
86	Œufs	—	434	—	1.031
87 a.	Poissons frais d'eau douce	—	586	—	6.531
93 a.	Beurre frais	—	9.720	—	36.686
93 b.	Crème.....	—	9	—	37
94	Beurre fondu	—	8	—	31
95	Saindoux	—	68	—	180
96	Suif comestible	—	152	—	376
98 b.	Fromage à pâte molle	—	57	—	180
99 b.	Fromage à pâte dure	—	1.288	—	2.871
101 b.	Fruits conservés avec sucre	—	30	—	77
102	Sucreries et confiseries	—	221	—	560
103	Conserves de luxe	—	53	—	130
117 a ¹	Vin rouge en fûts	3.309	—	—	2.833
117 a ²	Vin blanc en fûts	2.851	—	—	1.884
119 b.	Vin naturel en bouteilles	—	8	—	11
126 b.	Eau-de-vie autre que naturelle, de vin	466	—	—	410
128	Liqueurs	—	2	—	6
132 a.	Chevaux de boucherie	—	—	6	770
132 b.	— autres	—	—	3	3.300
135	Anes	—	—	1	100
142 a.	Jeunes bêtes femelles	—	—	2	600
146	Chèvre	—	—	1	60
148 a.	Chiens	—	—	4	230
148 b.	Animaux non dénommés ailleurs	—	—	77	317
177	Cuir pour semelles.....	—	1	—	—
188	Ouvrages en cuir, finis	—	5	—	133
193	Souliers en cuir de vache, non doublés	—	13	—	135
	— doublés	—	3	—	50
195	Souliers en cuir de veau	—	42	—	772
196	Souliers en étoffe sans semelles cuir	—	1	—	8
199	— avec semelles cuir	—	3	—	51

203	Semences de graminées et graines de trèfles.....	—	—	—	5
205	Semences non dénommées ailleurs.....	—	—	—	5
207	Fleurs fraîches.....	—	—	—	100
208 b.	Plantes vivantes en pots, autres que palmiers.....	—	—	—	40
211 a.	Feuillée, roseaux, paille.....	—	—	—	13
212	Foin.....	—	—	—	2 971
219	Sciure de bois.....	—	—	—	28 824
220	Produits des champs, des forêts et des jardins.....	—	—	—	76
221	Bois à brûler : d'essences feuillues.....	—	—	—	1 297
222	d'essences résineuses.....	—	—	—	202
229 b.	Bois d'œuvre, bruts, d'essences feuillues autres que hêtre.....	—	—	—	19 900
235	Bois d'œuvre, sciés de long, chêne.....	—	—	—	400
	d'essences résineuses.....	—	—	—	1 911
238	Echalas.....	—	—	—	2 500
250	Ouvrages en bois, ébauchés.....	—	—	—	996
253	Ustensiles en bois.....	—	—	—	2
256 a.	Fûts avec cercles en fer.....	—	—	—	20
	Ouvrages de menuisier, meubles : unis, bruts.....	—	—	—	15
259	avec moulures, autres que bruts.....	—	—	—	61
262	Tabletterie.....	—	—	—	6
268 b.	Ouvrages en bois, finis, n. d. a. : bruts.....	—	—	—	21
270	autres que bruts.....	—	—	—	9
271	Meubles en vannerie : en osier, baguettes de noisetier, etc.....	—	—	—	4
278	d'autres matériaux, sans matières textiles.....	—	—	—	18
279	Couvertures coton, sans travail à l'aiguille.....	—	—	—	8
378	Paille assortie.....	—	—	—	140
502 a.	Vannerie brute, en osier non écorcé.....	—	—	—	7
512	Parties intégrantes de montures de parapluies.....	—	—	—	48
579	Ouvrages de tailleur de pierre, avec ornements.....	—	—	—	42
598	Argile, terre glaise, terre réfractaire, etc.....	—	—	—	29 790
609	Pierre à plat, calcinée ou moulue.....	—	—	—	60
611	Chaux hydraulique.....	—	—	—	156
614	Ciment Portland.....	—	—	—	245
619	Ouvrages en ciment, bruts.....	—	—	—	240
621	Tuyaux en argile pour drainage.....	—	—	—	5
664	Poterie fine en grès.....	—	—	—	1 650
676	Poterie à cassure grise ou rougeâtre.....	—	—	—	94
677	Poterie à cassure grise ou rougeâtre.....	—	—	—	327
		—	—	—	484

A reporter.....

Tarif n°	Nature de la Marchandise	Quantités importées			Valeur
		litres	kgr.	pièces	
Report.....					
678	Poteries autres	—	47	—	47
684	— décorées, peintes, etc.	—	461	—	1.729
751	Faux, faucilles, fourches	—	2	—	5
752	Outils pour l'agriculture	—	30	—	112
758	Outils non dénommés ailleurs : pesant de 2 à 5 kgr. exclusivement.....	—	4	—	41
759	pesant de 0,5 à 2 kgr. exclusivement	—	26	—	91
787 c.	Ouvrages de serrurier et de ferblantier : bruts, limés	—	147	—	621
788 b.	étamés, zingués, nickelés	—	5	—	25
789 b.	verniss	—	9	—	66
806	Ouvrages en acier, fer forgé, bruts, pesant de 0,5 à 3 kgr. exclusiv.	—	75	—	135
891	Engins pour l'agriculture	—	1.686	—	1.696
893 b.	Machines pour l'agriculture, autres que pulvérisateurs, etc.....	—	487	—	600
905	Chars pour l'économie rurale et le roulage	—	543	—	294
945	Bicyclettes.....	—	435	11	1.350
4160	Jouets	—	969	—	5.975
	Total C 2.....	6.626	168.630	105	430.567
RÉCAPITULATION.					
Total C 1.....		—	2.394.340	—	46.013
Total C 2.....		6.626	168.630	105	430.567
Total C 1. à 2.		6.626	2.562.970	105	446.580
RÉCAPITULATION GÉNÉRALE DU TRAFIC AVEC LE PAYS DE GEX.					
EN 1927					
Total A		158.473	15.908.595	—	2.422.929
Total B		—	861.705	—	50.615
Total C		6.626	2.562.970	105	446.580
Total général		165.099	19.333.270	105	2.920.124
EXPORTATION A DESTINATION DU PAYS DE GEX.					
EN 1927					
		300	2.845.300	76	253.616

1. EN FRANCHISE DE DROITS DANS LE TRAFIC DU MARCHÉ.

a) *Jusqu'à concurrence de 500 kgr. pour chaque importation.*

8	Haricots.....	—	29	—	28
20	Pain	—	5,277	—	2,701
23	Fruits frais : à découvert ou en sacs	—	42,686	—	20,564
24 a.	autrement emballés : abricots, pommes, poires	—	50	—	30
34 b.	Raisins de table, frais : en paquets ou paniers non supérieurs à 5 kgr.	—	488	—	167
34 d.	autres	—	449	—	420
35	Châtaignes	—	908	—	398
39 a ^e .	Noix et noisettes.....	—	315	—	222

Légumes frais :

40 a.	Choux, carottes jaunes, oignons comestibles	—	14,873	—	5,296
40 b ¹ .	Tomates.....	—	1,858	—	763
40 b ² .	autres	—	72,451	—	36,034
45	Pommes de terre.....	—	188,921	—	30,448
71	Miel	—	7,489	—	30,498
83	Volailles vivantes	—	54	—	192
84	Volailles mortes	—	1,722	—	6,565
86	Œufs	—	33,655	—	84,690
87 a.	Poissons frais d'eau douce	—	100	—	209
91	Lait frais.....	—	6,599,915	—	1,480,314
98 b.	Fromage à pâte molle	—	276	—	552
99 b.	Fromage à pâte dure	—	1,673	—	4,792
207	Fleurs fraîches coupées.....	—	1,697	—	1,242
220	Produits de jardins, frais	—	690	—	263

b) *Jusqu'à concurrence de 5 kgr. pour chaque importation.*

93 a.	Beurre frais	—	1,300	—	5,361
93 b.	Crème.....	—	42	—	20
	Total A 1.	—	6,976,288	—	1,714,469

ANNEXES

257

Tarif n°	Nature de la marchandise	Quantités importées			Valeur
		litres	kgr.	pièces	
2. FAVORISÉE D'UNE MANIÈRE GÉNÉRALE.					
a) <i>Exempts de droits en quantités illimitées.</i>					
1	Froment	—	800	—	100
3	Avoine	—	1.500	—	200
209	Plantes vivantes, sans pots ni cuveaux, sans mottes	—	464	—	205
214 a.	Feuillée, roseaux, paille	—	36.440	—	1.583
212	Foin	—	226.838	—	21.284
219	Sciure de bois	—	3.400	—	81
220	Produits frais des champs et des forêts	—	852	—	86
221	Bois à brûler : d'essences feuillues	—	2.916.948	—	139.504
222	— d'essences résineuses	—	293.535	—	10.132
224	Charbon de bois	—	2.600	—	300
225	Ecorce à tan	—	36.760	—	3.510
Bois de construction et bois d'œuvre, bruts :					
229 a.	de hêtre	—	48.955	—	2.393
229 b.	d'autres essences feuillues	—	216.135	—	9.089
230	d'essences résineuses	—	61.900	—	4.606
231	Bois de construction et bois d'œuvre équarris à la hache, d'essences feuillues	—	4.300	—	425
235	Planches, lattes, etc. : de chêne	—	50.870	—	7.518
236	— d'autres essences feuillues	—	100.910	—	11.721
237	— d'essences résineuses	—	78.990	—	10.637
238	Echalas	—	6.300	—	383
502 a.	Paille brute, assortie pr. jardiniers	—	6.035	—	920
586	Pierres à paver, brutes	—	2.438.550	—	20.798
588	Pierres de carrière, brutes	—	422.820	—	3.876
589	— équarrées par clivage ou épincées	—	90.790	—	1.836
591 b ² .	Pierres de taille, dures, brutes, autres que marbre	—	85.800	—	3.293
Ouvrages de tailleur de pierres :					
594	non moulurés, non égrisés	—	679.680	—	45.897
moulurés, non égrisés :					
596 a.	en pierres tendres ou demi-dures, dont le poids n'atteint pas 2.000 kgr. au m ³	—	2.800	—	300
596 b.	autres	—	108.150	—	6.420
609	Argile, terre glaise, terre réfractaire	—	250.050	—	800

Total A 2. a) — 43.552.320 — 435.106

b) *Exempts de droits en quantités limitées.*

98 b.	Fromage à pâte molle	.....	91	226
99 b ¹ .	Fromage à pâte dure	.....	6.937	17.304
416	Vin de fruits (cidre, poiré)	.....	2.420	510
417 a ¹ .	Vin naturel rouge en fûts	.....	—	2.168
417 a ² .	Vin naturel blanc en fûts	.....	3.035	77.427
417 a.	Cuir pour semelles : Croupons	.....	17.827	435.374
417 b.	— autres	.....	4.249	12.280
242	Pièces de parquets, finies non collées	.....	600	910
248	Caisnes en bois pour emballage	.....	2.795	432
250	Ouvrages ébauchés en bois n. d. a.	.....	309	115
	Menuiserie du bâtiment, finie			
251	unite, brute	.....	456	435
252	autre	.....	204	307
259	Meubles, etc. unis : bruts	.....	350	546
260	— autres	.....	109	195
	Meubles, etc. avec moulures, baguettes, etc.			
261	bruts	.....	427	395
262	autres	.....	408	936
264 a.	Meubles, etc. sculptés. etc. autres que bruts	.....	1.330	4.852
270	Ouvrages en bois, bruts, finis, non dénommés	.....	1.235	1.434
548	Vêtements laine, pour hommes	.....	67	3.840
551	Vêtements laine, pour dames	.....	5	306
532 b.	Ouvrages de tailleur de pierres non moulurés	.....	10.500	1.140
677	Poterie ordinaire	.....	136.903	100.162
	Total A 2. b).	128.911	187.222	361.294

RÉCAPITULATION.

Total A 2. a)	.....	13.552.320	435.106
Total A 2. b)	128.911	187.222	361.294
Total A 2. a)-b)	128.911	13.739.542	796.400
Total A 1. a)-b)	.....	6.976.288	1.711.469
Total A 2. a)-b)	128.911	13.739.542	796.400
Total A 1-2.	128.911	20.715.830	2.507.869

B. SUR LA BASE DE LA CONVENTION DU 23 FÉVRIER 1882

Tarif n°	Nature de la marchandise	litres	kgr.	pieces	Valeur
1. TRAFIC DE VOISINAGE.					
a) <i>En franchise de droits.</i>					
23	Fruits frais, à découvert ou en sacs.....	—	45.975	—	7.925
214 a.	Feuillée, roseaux, paille 8.....	—	11.100	—	614
212	Foin.....	—	188.320	—	16.516
220	Produits frais des champs, des forêts et des jardins.....	—	903	—	354
Bois à brûler :					
221	d'essences feuillues.....	—	674.850	—	23.425
222	d'essences résineuses.....	—	59.880	—	3.045
224	Charbon de bois.....	—	4.400	—	554
Bois de construction et bois d'œuvre, bruts :					
229 a.	de hêtre.....	—	800	—	25
229 b.	d'essences feuillues.....	—	25.250	—	2.261
230	d'essences résineuses.....	—	115.470	—	12.500
	Total B 1. a).....	—	1.096.948	—	67.219
b) <i>A la moitié du droit d'entrée jusqu'à concurrence de 15.000 tonnes au total pour toute la frontière franco-suisse.</i>					
Planches, lattes, etc. :					
235	de chêne.....	—	1.565	—	220
237	d'essences résineuses.....	—	3.255	—	1.155
	Total B 1. b).....	—	4.820	—	1.375
RÉCAPITULATION.					
	Total B 1. a).....	—	1.096.948	—	67.219
	Total B 1. b).....	—	4.820	—	1.375
	Total B 1. a. b).....	—	1.101.768	—	68.594

1. EXEMPTS D'UNE MANIÈRE GÉNÉRALE.

161	Engrais d'écurie, terreaux, limon, balayures, etc.	—	383.600	—	3.583
585	Matériaux pour routes, gravier, sable, en chargements à découvert.	—	2.641.900	—	45.271
	Total C 1.....	—	3.025.500	—	48.854

2. AU TAUX DU TARIF CONVENTIONNEL.

1	Froment	—	238	—	96
3	Avoine	—	1.388	—	481
4	Orge	—	40	—	20
16	Farine de céréales en récipients de plus de 5 kgr.	—	6	—	3
20	Pain	—	6	—	6
23	Fruit frais : à découvert ou en sacs.....	—	272	—	215
24 a.	— autrement emballés, abricots, pommes, poires.....	—	15	—	4
24 b.	— autres.....	+	7	—	5
31 b.	Raisins frais de table :	—			
31 d.	en paquets, ou paniers, non supérieurs à 5 kgr.	—	49	—	45
35	autres	—	20	—	17
39 a ¹ .	Châtaignes.....	—	50	—	26
40 a.	Noix et noixettes.....	—	3	—	4
40 b ² .	Légumes frais : choux, carottes jaunes, oignons comestibles.....	—	25	—	6
41	— autres.....	—	108	—	64
42	Légumes conservés, sacs, emballés à découvert.....	—	2	—	3
45	Choucroute	—	3	—	2
71	Pommes de terre.....	—	6.807	—	966
73	Miel	—	110	—	481
75	Huiles comestibles autres que d'olives, en récipients de plus de 10 k.	—	85	—	220
76 a.	en récipients de 10 kgr. au moins	—	4	—	10
76 b.	Viande de boucherie, fraîche : de veau.....	—	8.048	—	25.531
76 c.	— de porc	—	4.396	—	5.289
77 a.	— autre.....	—	17.579	—	51.619
77 b.	Jambon fumé	—	60	—	254
80 a.	Viande salée, fumée, autre	—	217	—	827
80 b.	Salami	—	2	—	8
81	Charcuterie autre	—	844	—	3.556
83	Gibier tué	—	1.016	—	2.816
84	Volailles vivantes	—	435	—	428
	Volailles mortes	—	371	—	1.533
	A reporter.....	—			

Tarif n°	Nature de la marchandise	Quantités importées			Valeur
		litres	kgr.	pièces	
	<i>Report.....</i>				
86	Œufs	—	577	—	1.540
87 a.	Poissons frais d'eau douce	—	627	—	7.138
93 a.	Beurre frais	—	7.203	—	26.599
93 b.	Crème	—	15	—	33
94	Beurre fondu	—	4	—	18
95	Saindoux	—	83	—	244
96	Suif comestible	—	194	—	531
97 a.	Graisses comestibles	—	5	—	9
98 b.	Fromage à pâte molle	—	343	—	852
99 b.	Fromage à pâte dure	—	299	—	863
101 b.	Fruits conservés avec sucre	—	61	—	141
102	Sucreries et confiseries	—	157	—	625
103	Conserves de luxe	—	17	—	82
117 a ¹ .	Vin naturel rouge, en fûts	1.958	—	—	1.627
117 a ² .	Vin naturel blanc, en fûts	130	—	—	130
119 b.	Vin naturel en bouteilles	—	23	—	43
128	Liqueurs	—	4	—	15
132 a.	Chevaux de boucherie	—	—	1	150
132 b.	— autres	—	—	1	800
146	Chèvres	—	—	1	90
148 a.	Chiens	—	—	5	155
148 b.	Animaux non dénommés ailleurs	—	56	63	200
177 a.	Cuir à semelles, croupons	—	56	—	450
188	Ouvrages en cuir, finis	—	17	—	217
193	Souliers : en cuir de vache non doublés	—	12	—	153
194	— doublés	—	2	—	30
195	en cuir de veau	—	34	—	886
201	non dénommés ailleurs	—	9	—	53
203	Semences de graminées	—	8.015	—	15.790
207	Fleurs fraîches	—	4	—	8
208 b.	Plantes vivantes en pots, autres que palmiers	—	20	—	9
210	— ni en pots, ni en cuveaux, avec mottes	—	9	—	42
212	Foin	—	3.600	—	360
219	Sciure de bois	—	12.437	—	235
220	Produits des champs, des forêts et des jardins	—	9.600	—	660
221	Bois à brûler : d'essences feuillues	—	5.750	—	250
222	— d'essences résineuses	—	720	—	34

233	Bois de construction et bois d'œuvre :	—	70
235	scies de long ou fendus : traverses de chêne	—	8
236	autres de tous genres : de chêne	—	189
237	— d'essences résineuses	—	169
238	Echelas	—	2
248 b.	Caisnes en bois pour emballage	—	10
250	Ouvrages en bois, ébauchés	—	2
251	Menuiserie du bâtiment, fine, brute	—	2.438
253	Ustensiles en bois	—	61
259	Menuiserie, meubles, etc. unis : bruts	—	50
260	autres	—	3
262	Menuiserie, meubles, etc. avec moulures, baguettes, etc. :	—	33
264	autres que bruts	—	8
271	Menuiserie, meubles, etc. sculptés, etc. : autres que bruts	—	2
279	Ouvrages en bois, autres que bruts, finis, n. d. a.	—	1
325	Meubles en vannerie, autres qu'en osier, baguettes de noisetier, etc. sans matières textiles.	—	22
326	Photographies encadrées	—	2
360	Tissus de coton, unis, écrus, pesant 42 kgr. ou plus par 100 m ² .	—	1
472	Tissus de laine peignée, écrus	—	1
498	Tissus de crin	—	1
505 b.	Balais de rizette ou en piassava	—	6
546	Confections pour hommes : en coton.	—	7
548	— en laine.	—	12
619	Ciment Portland	—	350
641 a.	Carton asphalté	—	14
661	Tuyaux en argile pour drainage	—	3
663	Ornements architectoniques	—	7.961
677	Poteries : à cassure grise ou rougeâtre, brutes	—	9
678	— à cassure blanche ou jaunâtre	—	30
681	— décorées	—	225
751	Faux, faucilles, fourches	—	6
752	Outils pour l'agriculture	—	390
759	Outils non dénommés ailleurs pesant de 0,5 à 2 kgr. exclusivement.	—	1.232
774	Pointes en fil de fer	—	9
776	Clous en fer, forgés, autres	—	5
781 b.	Potagers en fer, autres qu'électriques (pièces de)	—	120
785 b.	Trellis en fil de fer	—	62
787 c.	Ouvrages de serrurier et de ferblantier : bruts, limés.	—	21
788 b.	— étamés, zingués, nickelés.	—	1
	A reporter	—	1

Tarif n°	Nature de la marchandise	Quantités importées			Valeur
		litres	kgr.	pièces	
<i>Report.....</i>					
806	Ouvrages en acier, fer forgé, bruts, pesant de 0,5 à 3 kgr.exclusiv.	—	34	—	78
89	Engins pour l'agriculture	—	1.219	—	1.603
893 b.	Machines pour l'agriculture autres que pulvérisateurs, etc.....	—	1.300	—	1.462
	Machines pesant de 500 à 2.500 kgr. exclusivement.....	—	530	—	1.100
905	Chars pour l'économie rurale et le roulage	—	20	—	110
914 d.	Parties travaillées d'automobiles	—	2	—	30
915	Bicyclettes.....	—	178	12	1.680
947	Pièces finies de bicyclettes	—	2	—	20
981	Produits pharmaceutiques	—	2	—	7
983	Parfumeries et cosmétiques	—	6	—	25
1141 b.	Savons ordinaires, à découvert, en caisses	—	80	—	80
1142	Savons parfumés	—	—	4	26
1152	Articles de voyage, en cuir	—	1	—	25
	Jouets :				
	en bois.....	—	11	—	22
1160 a.	autres	—	548	—	2.463
1160 b.	Total C 2.....	2.088	108.196	83	168.417
RÉCAPITULATION.					
Total C 1.....		—	3.025.500	—	18.854
Total C 2.....		2.088	108.196	83	168.417
Total C 1. à 2.....		2.088	3.133.696	83	187.271
RÉCAPITULATION GÉNÉRALE DU TRAFIC AVEC LE PAYS DE GEX.					
EN 1928.					
Total A		128.911	20.715.830	—	2.507.869
Total B		—	1.101.768	—	68.594
Total C		2.088	3.133.696	83	187.271
Total général		130.999	24.951.294	83	2.763.734
EXPORTATION A DESTINATION DU PAYS DE GEX.					
EN 1928.					
		200	1.662.900	76	211.749

BIBLIOGRAPHIE

I. — GÉNÉRALITÉS

SAVOIE.

- ANTHONIOZ (Alfred). — Les rapports économiques franco-suisses. 1 brochure, 20 pages. Wys, Genève, 1919.
- ARBOIS DE JUBAINVILLE. — Le péril allemand en Savoie. (En zone.) Brochure économique 1922.
- ARCHINARD (Edouard). — Etat des relations commerciales entre la France et la Suisse (Situation particulière aux zones franches). 1 brochure 47 pages, 13 graphiques. Bonnaviat, Lyon, 1894.
- ASSOCIATION GENEVOISE pour le maintien des petites zones de 1815-1816. Nombreuses publications publiées par le Comité de la dite association. Environ 12 feuilles volantes, 30 communiqués de presse, 4 fascicules de 8 pages chacun, 1 journal spécial de 3 numéros, 1 carte des petites zones. Spécialement pendant les années 1922-1923.
- BARD (Joseph). — Le Chablais et le Faucigny. Une brochure, deux éditions : Genève 47 pages ; Bonneville 45 pages, 1860. Genève, Ramboz ; Bonneville, Hann.
- BARTHOLDI (Henri). — L'influence d'un Genevois au Congrès de Paris en 1815 (Réponse aux articles et ouvrages de M. Ferrero d'Annecy). 1 brochure 23 pages. Imp. du *Journal de Genève*. Genève, 1924.
- BARUT. — Projet de création d'un entrepôt des douanes à Annecy. 1 brochure 16 pages. Chambre de Commerce, Annecy, 1913.
- BÉRARD (Victor). — Rapport à la Commission des Affaires Etrangères (du Sénat français) chargée d'examiner la proposition des Sénateurs David, Gallet, Curral ayant pour but de surseoir à la discussion du compromis d'arbitrage entre la France et la Suisse relatif aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, jusqu'à ce que la Confédération Helvétique ait elle-même ratifié l'abrogation de la zone neu-

- tralisée (militaire) de la Savoie ; n° 759 du 24 décembre 1927. 1 brochure 136 pages. Imprimerie du *Journal officiel*, Paris, 1927. — Rapport à la Commission des Affaires étrangères (au Sénat français) relatif aux Compromis d'arbitrage entre la France et la Suisse au sujet des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, du 30 octobre 1924. — Rapport n° 102 du 8 mars 1927 et 4 annexes. 5 volumes, soit au total 2117 pages. Imprimerie du *Journal officiel*, Paris, 1927.
- BERNIER (Joseph). — Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, 1 brochure 40 pages, Imprimerie du *Courrier de l'Ain*. Bourg, 1914 ; Rapport au nom de la Commission des Douanes de la Chambre des Députés (France). Relatif à la suppression des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex et propositions diverses à ce sujet ; n° 2574 du 27 avril 1921, 61 pages. Imp. du *Journal officiel*, 1921.
- BERNUS (Pierre). — Article au sujet des zones franches de Savoie et Gex paru dans le n° 14 d'avril 1930 de la revue *l'Esprit international*.
- BOISSIER (Edmond). — La Question des zones franches. (Discours prononcé au Grand Conseil de Genève le 1^{er} octobre 1921.) 1 brochure 7 pages (tirage à part). Genève, 1921.
- BOISSONNAS (Auguste). — Les zones et les réseaux de voies ferrées les desservant. 1 brochure 14 pages (brochure non mise dans le commerce). Imp. du *Journal de Genève*. Genève, 1923.
- BORDEAUX (Lucien). — Le Bassin du Léman. 1 brochure 47 pages. Imp. du *Salut public*. Lyon, 1870.
- BORDEAUX (Louis). — Le Bassin du Léman. Article paru dans le *Journal de Thonon l'Union républicaine* du 6 novembre 1919.
- La Question du Rhône (Zones de Gex et Savoie, p. 105 à 110). 1 volume 301 pages. Payot, Paris, 1930.
- BORDEAUX (Henri). — Une vie politique brisée : Louis Bordeaux (Zones franches de Savoie et de Gex, p. 497 à 505). Article paru dans le n° d'avril 1925 de la revue *Les Lettres*. Paris, 1925.
- BORGEAUD (Charles). — L'Indépendance de Genève à travers les Siècles. 1 brochure 16 pages (tirage à part de la *Revue de Genève*, décembre 1920). Genève, 1920.
- Les zones et Traités. Article paru dans le *Journal de Genève* du 9 octobre 1920 ; rappelle l'histoire des traités de 1815. Genève, 1920.

- Les Zones d'accès à Genève. Article paru dans le n° du *Journal de Genève* du 9 février 1921. Genève, 1921.
- Petits Pays et Grands Traités (Réponse au *Correspondant* du 25 mai 1921). 1 brochure 23 pages. Imp. du *Journal de Genève*. Genève, 1921.
- Pictet et Rochemont de Genève. 1 brochure 16 pages (tirage à part du *Journal de Genève*). Imp. du *Journal de Genève*, 1925.
- BOVET-GRISEL (R.). — Die Wahrheit über die Neuordnung der Freien Zonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex. 1 brochure 32 pages. W. Wälichli, Berne, 1923.
- Les relations franco-suisse. Les Zones franches, Les Rapports économiques. Article paru dans le n° du 1^{er} décembre 1923 de la revue *l'Alsace Française*.
- BRESARD (J.). — Rapport sur les Zones franches au Congrès national des Conseillers du Commerce extérieur, octobre 1924. 1 brochure 6 pages. Perroux, Mâcon, 1924.
- BRUNIER (Léon). — De la douane en général. Vive la Contrebande. Mort à la douane. De son abolition (pamphlet contre la douane piémontaise en Savoie de 1816 à 1851). 2 brochures. Saint-Jean-de-Maurienne. 1848-1851.
- BURCKHARDT (W.). — Article relatif aux Zones de Savoie et Gex paru dans le n° d'avril 1930 de la *Revue de Droit international et de législation comparée*.
- CAVAIGNAC (E.). — La Question des Zones. Article paru dans la revue belge *le Flambeau*, p. 307 à 321. 14 p. Sulper, Bruxelles, 1924.
- CAVILLE (de). — Les Zones franches (Thèse de droit). 1 brochure 191 pages, Soubirou, Toulouse, 1923.
- CAZALIS (E.). — Le Compromis d'arbitrage franco-suisse et les Zones franches. Article paru dans la revue *L'Europe nouvelle*, n° 518 du 14 janvier 1928.
- CERCLE FRANCO-SUISSE DE GENÈVE. — Manifeste de février 1919 à l'adresse des populations de la Savoie du Nord, du Pays de Gex et du Canton de Genève, 4 pages. Deux tirages séparés dont l'un porte la signature de 12 Genevois et 12 Français habitant Genève. (Originaux des zones) Cercle franco-suisse. Genève, 1919.
- CHAMBRE DE COMMERCE D'ANNECY. — Compte rendu des travaux pendant l'année 1924. 1 brochure 64 pages. Abry, Annecy, 1925.

CHAMBRE DE COMMERCE DE GENÈVE. — Considérations sur la Question des Zones. 1 brochure 23 pages. Kündig, Genève, 1894.

— Les Nouvelles Concessions aux Zones franches. Article paru dans le *Bulletin commercial suisse*, n° 9, du 1^{er} mai 1908
1 brochure 14 pages. Genève, 1908.

— Les Zones franches à la Chambre de commerce (de Genève).
1 brochure 36 pages. Imp. du journal *La Suisse*. Genève, 1921.

— Etude de la valeur économique qu'ont les Zones franches de la Haute Savoie et de Gex pour le Canton de Genève, octobre 1923. 1 brochure 16 pages. Genève 1924.

— Questions ferroviaires, fluviales et de navigation aérienne intéressant Genève (et les Zones, spécialement p. 7 à 10).
1 brochure, 91 pages. Imprimerie Excoffier. Genève, 1925.

CHAMBRE DE COMMERCE DE MARSEILLE. — Les Zones franches et l'Exportation française. 1 ouvrage 254 pages. Alcan, Paris, 1916.

CHAMBRE DE COMMERCE DE VIENNE. — Les Zones franches du Pays de Gex et de Savoie. (Rapport de F. Bonnier du 10 décembre 1918.) 1 brochure de 11 pages. Martin, Vienne, 1918.

CHAROUSSET (L.). — Les Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex. 1 ouvrage 202 pages. Abry, Annecy, 1902.

— La Suppression des Zones. Article paru dans le n° du 21 septembre de la revue *La Réforme économique*, 1902.

CHENAL (A.). — Discours prononcé (par lui) au Parlement Italien. (Chambre des Députés) à Turin les 11 et 12 avril 1860, relatif aux intérêts économiques et politiques particuliers du Chablais, Faucigny et Haut-Genevois, comparativement aux autres provinces de la Savoie. Atti del Parlamento italiano. Session 1860, vol. I, Botta, Turin, 1861.

CHEVALLIER (J.-J.). — La Question des Zones franches. Article paru dans le n° de janvier-mars 1928 de la *Revue de Droit international*.

COMITÉ DE L'ASSOCIATION GENEVOISE pour le maintien des Zones de 1815 et 1816. La Question des Zones et la Société des Nations. 1 brochure 16 pages, 1922. Genève.

COMITÉ DE DÉFENSE ZONIENNE. — Rapport de la Délégation sur ses démarches auprès du Gouvernement français, 29 avril 1919. 1 brochure 23 pages. Chevallier à la Roche, Haute Savoie (La Censure française de guerre fonctionnant encore a supprimé 15 lignes aux pages 7 et 8 du dit rapport).

- COMITÉ DE DÉFENSE DE LA ZONE. — Appel à la Population, tract de 2 pages. Annemasse, 1905.
- COMMISSION DES EXPERTS. — Sur la Situation financière du Canton de Genève. Rapport au Conseil d'Etat. 1 brochure 128 pages. Renaud, Genève, 1923.
- CONSEIL DIVISIONNAIRE D'ANNECY. — Procès-verbal des Délibérations. Session de 1849. 1 brochure de 224 pages. Annecy, 1849.
- COUDRAY (R. du). — La France et Nous. 3 articles parus dans les nos 5 à 11 de mai à novembre 1924 dans la *Nouvelle Revue romande*, 5 pages (En réponse à l'article paru dans le n° du 29 mars 1924 de la *Revue hebdomadaire de Paris*). Lausanne, 1924.
- CRAMER (Lucien). — La Question des Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex. 1 brochure 111 pages. Imp. Rösch et Schatzmann. Berne, 1919.
- Une Capitulation du Conseil fédéral (L'abandon des Zones franches). 1 brochure 36 pages. Georg-Genève, 1921.
- Les Zones. La Question de Saint-Gingolph. 1 fascicule 4 pages, tirage à part du *Journal de Genève*. Genève, 1922.
- CROLARD. — Proposition de résolution invitant le Gouvernement à prévoir le développement économique de la Haute-Savoie, comme conséquence du rattachement de la Zone franche au territoire assujetti (soit suppression de la Zone), n° 2542 Chambre des députés, 3^e séance du 24 avril 1921. Imp. du *Journal officiel*, Paris, 1921.
- DAMETH (H.). — Genève et les Péages fédéraux. 1 brochure 30 pages. Imp. Ramboz. Genève, 1878.
- DAMI (Aldo). — Examen de Conscience. *La Presse romande* (de 1914 à 1924) (Zones p. 77 à 100). Genève, 1924.
- L'Italia e il conflitto delle « Zone Franche » tra la Francia e la Svizzera. 1 brochure 17 pages. Nuova Antologia, Roma, 1925.
- DAVID (F.), GALLET et CURRAL. — Proposition de Résolution ayant pour objet de surseoir à la discussion du Compromis d'arbitrage relatif aux Zones de Savoie et Gex, jusqu'à ce que la Suisse ait elle-même ratifié l'abrogation de la neutralité militaire du Nord de la Savoie. Sénat (français), n° 553 du 3 novembre 1927, 36 pages (Le Sénateur Bérard à répondu à cette proposition par son rapport n° 759 du 24 décembre 1927).

- DAVID (F.) et DEBUSSY. — Rapport de la Chambre de commerce de Genève, n° 40 du 9 mai 1905. Reproduction de la discussion à la Chambre des députés (France) entre Debussy partisan de l'installation du double cordon douanier dans les Zones franches de Savoie et de Gex, et David qui en est l'adversaire.
- DEJEAN (Georges). — Le Régime zonien. 1 brochure 40 pages. Imp. *Gazette des Etrangers*, Genève, 1912.
- Lettres échangées relatives au Régime zonien parues dans la revue *le Flambeau*, février et mars 1914, 4 pages, Neuilly, 1914.
 - Faut-il supprimer la Zone. 2 brochures, deux éditions. 1^{re} 28 p., 2^e 40 pages. Imprimerie Chaulmontet, Genève, 1916.
 - La Concorde franco-suisse. Notes sur les Zones. *Revue annuelle* 1918 à 1930, Genève.
 - La Zone. Son passé, ses avantages, ses inconvénients, ses adversaires, ses partisans. 2 brochures, deux éditions, 1^{re} édition 47 pages, 2^e édition 160 pages. *La Sirène*, Genève, mars 1919.
 - L'Opinion des Savoyards. Article paru dans le n° du 1^{er} mars 1923 de la *Revue contemporaine*, 5 pages. Paris 1923.
- DELAVERNA (H.). — La neutralité politique de la Savoie. Sa suppression 1815-1819 (Thèse de doctorat, Faculté de droit, Paris). Picart, Paris, 1920.
- DELL (R.). — The problem of the free zones. Article paru dans *The Nation*, Saturday January 22, 1921.
- DEMIERRE (Ch.). — Chemins de fer et péages fédéraux. Réflexions sur la Situation présente et future de notre canton au point de vue économique. 1 brochure 24 pages. Carey, Genève, 1878.
- DEMOLE (F.). — La République de Genève. Genève, canton suisse et les Zones limitrophes. 1 brochure atlas-cartes diverses des zones. Vérésoff, Genève, 1877.
- DEMOLE, MARTIN et PACCAUD. — Rapports concernant les Zones ; imprimés comme manuscrits. 1 brochure 125 pages. Staempfli. Berne, 1894.
- DEPOLLIER (L.). — L'Extension de la Zone à l'Arrondissement d'Annecy. Le projet de 1869. 1 brochure 36 pages. Dépollier, Annecy, 1869.
- L'Annexion et la Presse Savoisienne. 1 vol. La Presse Savoi-

- sienne après l'Annexion. 1 vol. 2 volumes 552 et 294 pages. Dépollier, Annecy, 1910 et 1925.
- DONTVILLE (J.). — Les relations franco-suisse. Article paru dans la *Nouvelle Revue*, 1^{er} décembre 1924, 18 pages. Paris, 1924.
- DROZ (Numa). — Discours prononcés à Mâcon à l'occasion des Fêtes franco-suisse des 15-17 septembre 1894. 1 brochure 24 pages. Imp. Gebhardt, Berne, 1894.
- DUBOIN. — De l'introduction et de la circulation du sel dans la Zone. 1 brochure 26 pages. Mariat, Saint-Julien, 1874.
- DUBOIS (L. P.). — Suisse et Savoie. La Zone franche de la Haute-Savoie (Extrait de la *Revue des Deux-Mondes* du 15 août 1912), 25 pages. Paris, 1912.
- DUMAS (J.). — Zones franches. Article paru dans le n° de juin 1924 de la revue *La Paix par le Droit*, 5 pages. Paris, 1924.
- DUPARC (Léonce). — Quelques Renseignements et Réflexions à propos de la Zone franche de la Haute-Savoie. 1 brochure 40 p. Imprimerie Hérisson, Annecy, 1902.
- Réponse d'un simple citoyen à deux Sénateurs et renseignements complémentaires à propos de la Zone franche de la Haute-Savoie. 1 brochure 35 pages. Imprimerie Hérisson, Annecy, 1902.
- DUVAL (C.). — Une enquête agricole et économique dans le baillage de Ternier en 1756. 1 brochure 88 pages. Imprimerie Mariat, Saint-Julien, 1898.
- Le 3^e Centenaire du Traité de Paix de Saint-Julien, juillet 1603-1903. 1 brochure 40 pages. Imprimerie Mariat, Saint-Julien, 1903.
- EBSTEIN (O.). — Das Ende der Freizonen zwischen Frankreich und der Schweiz. Article paru dans *Deutsche Politik*. Heft 37, 1921.
- ECHO DES ALPES (Journal l'). — Circulaire aux communes des Petites Zones leur demandant si le Compromis d'arbitrage du 30 octobre 1924 n'est pas une tentative d'annexion de la Petite Zone par les Genevois, 4 novembre 1924.
- EXCOFFIER (J.). — La Zone Sarde ou la Zone douanière de Savoie avec notes sur les zones de l'Annexion et du Pays de Gex. 1 brochure 16 pages. Imp. Mariat, Saint-Julien, 1881.
- FARGES (L.). — La Question des Zones franches de Savoie. Article publié dans le n° du 29 mars de la *Revue Hebdomadaire*, 12 pages, Plon. Paris, 1924.

- FAVRAT. — La douane en Chablais. 1 brochure. Thonon, 1850.
- FAZY (Henri). — Genève et les Zones franches ? 1 brochure 15 pages. Romet, Genève, 1894.
- Mémoire sur les Biens dits de l'ancien dénombrement (postérieurement en zones franches). 1 brochure 8 pages. Imprimerie Soldini, Genève, 1904.
- FAZY PASTEUR. — Examen du nouveau Système des douanes fédérales. 1 brochure 18 pages. Gruaz, Genève, 1849.
- FERRERO (M.). — Le renouvellement de la Convention du 14 juin 1881. 1 brochure 43 pages. Dépollier, Annecy, 1912.
- Vol. I. La France veut-elle garder la Savoie ?
- Vol. II. Les Zones franches.
- Vol. III. Annexes (118 documents).
- 3 volumes 732 pages. Barnéoud, Laval, 1918.
- Rapport sur la Convention franco-suisse du 7 août 1921. 1 brochure 13 pages. Chambre de commerce d'Annecy, 1921.
- FEYLER (F.). — La Suisse et les zones franches de Savoie. Article paru dans le n° du 1^{er} mai 1923 de la *Revue contemporaine*, 6 pages, Paris, 1923.
- FOLLIET et DUVAL (C.). — La Vérité sur la Zone franche de la Haute-Savoie. 2 éditions : 1^{re} édition 1902, 30 pages, 2 brochures 2^e édition 1903 49 pages. Raffin, Thonon, 1902-1903.
- FOLLIET, DUVAL et BRUCHOT. — Précis de l'Histoire du Département de la Haute-Savoie. 1 brochure 172 pages. Mariat Saint-Julien, 1907.
- GENEVOIS (Un). — Les Zones franches et pacifiques, 1815-1860-1929. (Un pays, deux Patries). 1 brochure 32 pages. Mota, Genève, 1929.
- GEORG (Alfred). — La Chambre de commerce de Genève et les Zones franches. 1 brochure 15 pages. Imprimerie Soullier, Genève, 1922.
- Avant le vote populaire sur la Convention supprimant les Zones franches avoisinant Genève. 1 brochure, 22 pages. Imprimerie Soullier, Genève, 1923.
- GEORG (Alfred) et PICTET (Albert). — Les Zones franches à la Chambre de commerce de Genève. 1 brochure 36 pages. Imprimerie du journal *La Suisse*, Genève, 1921.
- GIDE (C.). — Zones franches : article paru dans le n° 7/8 de la *Revue la Paix par le Droit*, juillet 1924 (réponse à l'article publié par M. Dumas dans le n° précédent de la même revue, 1924)

- Goss (H.). — La question des zones, 1 brochure 8 pages. Imprimerie Chaulmontet, Genève, 1916.
- GOYAU (G.). — Une Ville-Eglise (Genève), 2 volumes 563 pages. Perrin, Paris, 1919.
- GRANGE (E.). — Les entrepôts de Genève. 1 brochure 62 pages. Imprimerie Soldini, Genève, 1913.
- GRASSIN (H.). — Les zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie (thèse). 1 brochure 132 pages. Paris, 1924 ou 1925 ?
- GRIVAZ (F.). — Quelques mots sur la crise économique dans la zone franche de la Haute-Savoie (article paru dans la *Revue critique de Jurisprudence*). Paris, 1895.
- GRIX (Le). — Les Zones franches. 1 brochure 150 pages. Larose et Tenin, Paris, 1905.
- GROSSLIN (J.). — Octroi et Ohmgeld (relatif à la suppression de l'octroi de Carouge près Genève). 1 brochure 7 pages. Imprimerie Wirz, Carouge, 1885.
- GUICHARD. — La question des Zones franches, Gex et Savoie. L'origine. Le régime actuel. La suppression. 1 brochure 130 pages. Berger-Levrault, Paris, 1902.
- GUGGENHEIM. — Der Streit um die Zonenfrage. Article paru dans *Friedens Warte*. Heft, 2 février 1925.
- GUIONOVAR (P.). — La Zone franche de la Haute-Savoie et son influence économique. 1 brochure 15 pages. *Bulletin du Comité des Conseillers du commerce extérieur de France*. Paris, 1914.
- GUYOT (Frès). — Les Zones article paru dans la revue *le Monde Nouveau*, juillet 1921. Paris, 1921.
- HAUSER (H.). — Les Zones article paru dans la *Revue historique*, décembre 1929.
- HERVET (A.). — La Question des Zones franches, 8 pages. Chambre du commerce de Bourges, 1921.
- HOIJER (O.). — Article paru dans la Revue *Le Correspondant*, n° du 25 mai 1930. Paris, 1930.
- JACQUET (E.). — Du commerce suisse et des douanes françaises. 1 brochure 48 pages. Chesbulier, Genève, 1837.
- JACQUIER-CHATRIER. — Lettre sur le Traité de Commerce de la France et de la Confédération helvétique et sur les Chemins de fer de la Haute-Savoie. 1 brochure 42 pages. Burdet, Annecy, 1870.
- Le Traité franco-Suisse et la Zone de Savoie. 1 brochure 8 pages 1872.

- JACQUIER (Marcel) — Le régime des Zonès franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex. Ses modifications possibles. 1 brochure 197 pages. Jouve, Paris, 1910.
- JACOT-COLIN. — La question de la Zone franche. Deux articles parus dans les numéros de février et mars 1919 de la Bibliothèque Universelle et *Revue suisse*, 30 pages. Lausanne, 1919.
- JEANTET. — Histoire de la Persécution religieuse à Genève (Essai d'un schisme par l'Etat). 1 volume 540 pages. Lecoffre, Paris et Lyon, 1878 ; Le Cardinal Mermillod 1824-1892, volume 831 pages. Lethielleux, Paris, 1906.
- KERN (J.-C.). — Souvenirs politiques (1838-1884). 1 volume 383 pages (voir Zonés, chapitre XVIII, négociations franco-suissees de 1882). Lemoigne. Paris, 1887.
- KOHLER (P.). — Der Genfer Zonen Streit. Eine politische und völkerrechts geschichtliche Studie. Article paru dans *Völkerrechtsfragen*. Heft 10 1925, 69 pages. Berlin, Dümmlers, 1926.
- LAUR (E.). — Principes économiques à l'usage de la politique douanière de la Suisse. 1 brochure 72 pages. Effingerhof. Brougg, 1915.
- La Convention des zones. 1 brochure de 16 pages. Effingerhof Brüg, 1921.
- LAROCHE. — Lettre à M. le Maire de Saint-Julien relative aux négociations franco-suissees (sur les Zonés) publiée dans le Journal de Saint-Julien *Le Cultivateur Savoyard* du 4 août 1921.
- LETONNELIER (G.). — La France veut-elle garder la Savoie ? (Commentaire aux volumes de M. Ferrero). 1 brochure 19 pages. Annecy, 1918.
- LLESSLLYN (F.). — Upon Savoy and the free Zonés around Geneva and art. 435 of Treaty of Versailles. Transaction of the Grotius Society, vol. 10 Papers read before the Society on the Year, 1924.
- LULLIN DE CHATEAUVIEUX. — Du commerce des Suissees avec la France. 1 brochure 15 pages. Paschoud. Genève, 1822.
- MAISTRE (Joseph de). — Correspondance diplomatique (recueillie et publiée par Blanc Albert), 2 volumes, 795 pages. Lévy M., Paris, 1860.
- MANIFESTE ET DÉCLARATION DE LA SAVOIE DU NORD. 1 brochure de 152 pages publiée à Genève en 1860 : contenant, signées par les Présidents des Comités, les adresses au Roi de Sardaigne,

à Napoléon III, au Conseil fédéral suisse, aux Hautes Puissances, ainsi que les 11.290 signatures des habitants de 100 communes du Chablais, Faucigny et Genevois au Nord des Usses, en faveur de leur réunion à la Suisse.

MARIAT. — Recueil de Documents concernant la Zone franche de la Haute-Savoie. 2 éditions ; 1^{re} édition 62 pages. 2 brochures, 2^e édition 134 pages. Imprimerie Mariat, Saint-Julien, 1891-1899.

MARTIN et FLEURY (abbés). — Histoire de M. Vuarin et du rétablissement du Catholicisme à Genève. 2 volumes 956 pages. Jacquenot, Genève, 1861.

MARTIN (P.-E.). — La question des Zones. Article paru dans le *Journal de Genève* du 27 septembre 1917. Genève, 1917.

— La Zone et les Traités. Article paru dans le n° du 11 octobre 1917 du *Journal de Genève* en réponse aux publicistes savoyards qui contestent à la Suisse, le droit d'avoir établi à la frontière les péages fédéraux en 1849. Genève, 1917.

— Zones, Traités et Douanes. Articles parus à propos des articles de M. Ferrero dans *Journal de Genève*, 3, 6, 7 février 1919. Réplique Ferrero et duplique Martin dans *Journal de Genève* du 28 février 1919. Genève, 1919.

— Traités et Douanes. Notes sur l'histoire des Zones franches. 1 brochure de 8 pages, tirage à part du *Journal La Suisse* ou *Bulletin commercial suisse* du 15 mai 1919. Genève, 1919.

— La Question des Zones et l'Arbitrage. Tirage à part du *Schweizerland*, 1920.

— La Question des Zones franches. Un point de vue suisse. 1 brochure 19 pages. Imprimerie du *Journal La Suisse*. Genève, 1921.

— Relations franco-suisse. Les Zones. Article paru dans la *Revue La Semaine littéraire*, p. 178, 1921 (article favorable à l'arbitrage). Genève, 191.

— Le conflit franco-suisse des Zones (article paru dans la *Revue Le Flambeau*, n° du 30 novembre 1923.

— Polémique avec M. Ferrero. Articles parus dans le *Progrès de la Haute-Savoie* d'Annemasse, 1924, 26 janvier, 9 février, 8 mars, 22 mars, 19 avril. Annemasse, 1924. *Journal Le Progrès de la Haute-Savoie*.

MARTIN (William). — La situation du Catholicisme à Genève (Etude de droit et d'histoire). 1 ouvrage 383 pages. Alcan, Paris, 1909

- Les Zones franches de Genève. Article paru dans la *Revue de droit international*, n° 2, octobre-décembre 1923, 6 pages, 1923.
- L'arbitrage et les zones franches. Article paru dans le n° du 1^{er} décembre 1924 de *Wissen und Leben*, 4 pages. Orell Füssli. Zurich, 1924.
- La Suisse a-t-elle violé les traités de 1815 ? article paru dans la *Neue Schweizer Rundschau*, n° de juillet 1928 ? 1928.
- MARTIGNICOURT. — Article de critique aux débats de la question des Zones à la Cour de la Haye en juillet 1929. *Revue française de droit politique* ? septembre 1929.
- MARULLAZ. — La vérité sur la Zone franche de la Haute-Savoie. 1 volume 232 pages. Dubouloz, Thonon, 1916.
- MAUGNY (de). — La Zone franche de la Haute-Savoie et le péril dont elle est menacée. 1 brochure 15 pages. Georg. Genève, 1885.
- MEGEVAND (G.). — Le point de vue genevois, article paru dans le n° de janvier 1923 de la *Revue Schweizerische Monatshefte*. Zurich, 1923.
- MICHEL (H.). — France et Suisse. Relations politiques, économiques. Témoignage d'un Suisse, article paru dans le n° du 10 août 1919 du *Correspondant*, 27 pages. Paris, 1919.
- Suisse et Savoie discours prononcé au Conseil national (Suisse), le 20 novembre 1919. 1 brochure 46 pages. Imprimerie *Journal de Genève*. Genève, 1919.
- La Question des Zones franches. Article paru dans le n° du 17 mai 1924 de la *Revue hebdomadaire*, 10 pages. Paris, 1924.
- MONNIER. — La frontière entre Genève et la Savoie d'après les traités de 1754 et 1816. Articles parus dans le *Bulletin de la Société d'histoire et d'archéologie*. Genève.
- ODIER-CAZENOVE. — Réflexions sur le projet de loi des péages et sur l'état actuel de cette question. 1 brochure 16 pages ? Berne, 1849.
- Mémoire sur la loi fédérale des péages et sur son application au Canton de Genève. 1 brochure 36 pages. Gruaz, Genève, 1851.
- Observations sur le traité de commerce conclu le 8 juin 1851 entre la Confédération (Suisse) et le royaume de Sardaigne, en regard des anciens traités reconnus encore en vigueur. 1 brochure 24 pages. Vaney, Genève, 1851.
- OHLEH (H.). — Die Abstimmung über das Zonenabkommen, article

- paru dans le n° de janvier 1923 de la Revue *Schweizerische Monatshefte*, 46 pages. Zurich, 1923.
- Die Vereinbarung zur Schiedsrichterlichen Lösung des Zonenstreites, tirage à part de la revue *Schweizerische Monatshefte*. Heft 9, 1924, 19 pages. Zurich, 1924.
- PAISANT. — Les Zones franches de la Haute-Savoie et de Gex, et leurs relations avec la Suisse, article paru dans *Revue générale de Droit international public*, II, 1895.
- PATRU (A.). — Documents et souvenirs relatifs à l'annexion de la Savoie à la France en 1860. 1 brochure 81 pages. Imprimerie *Tribune de Genève*, Genève, 1908.
- PAULUS (J.). — Les Zones franches autour de Genève. Extrait de la *Revue de Droit international et de législation comparée*, n°s 1 et 2, 1924, 46 pages. Bruxelles, 1924.
- PERREARD. — La Zone franche de la Haute-Savoie. 1 brochure de 16 pages. Chambet, Annemasse, 1891.
- PEYRALDE (E.). — Les Zones de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, article paru dans la Revue *Questions diplomatiques et coloniales*, n° 103, août 1905, 14 pages. Paris, 1905.
- PICAVET (C. G.). — La Question des Zones franches entre France et Suisse. Un type de négociations contemporaines à objectif restreint, article paru dans la *Revue d'Histoire moderne*, janvier-février 1928, 21 pages. Paris, 1928.
- PICOT (Albert). — Les Zones et le patriotisme genevois, tirage à part *Wissen und Leben*, n° 15 du 15 juin 1922. 1 brochure 12 pages. Orell, Füssli, Zurich, 1922.
- L'affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex. Un problème de droit international. 1 brochure 24 pages. Sonor, Genève, 1924.
- PICOT (Albert). — Conférence sur Genève et les Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex faite à l'Assemblée générale de l'Association suisse des banquiers à Genève le 10 octobre 1925. 1 brochure de 18 pages avec hors texte. Cinq cartes coloriées des Zones et formation historique du Canton de Genève, 1925.
- PICOT (A.) et GEORG (A.). — Les Zones franches à la Chambre de Commerce de Genève. 1 brochure 36 pages. Imprimerie du Journal *La Suisse*. Genève, 1921.
- PICOT (Paul). — Que faut-il penser de la Convention franco-suisse sur les Zones (du 7 août 1921). Article paru dans le n° d'août

- septembre 1921 du *Bulletin de la Nouvelle Société helvétique*, 1 brochure 8 pages. Moos, Berne, 1921.
- La thèse de M. Albert Picot sur la Convention des Zones (du 7 août 1921). 1 brochure 7 pages, tirage à part du *Journal de Genève*. Genève, 1922.
 - Warum muss man das Zonenabkommen verwefen, tirage à part du *Démocrate suisse* du 20 septembre 1922. 1 brochure 47 pages. Stoltz, Olten, 1922. Sur le Chemin de l'Arbitrage. 1 brochure 15 pages. Genève, 1924. La Ligne droite. 1 brochure 12 pages. Imprimerie du *Journal de Genève*. Genève, 1924.
 - La Question des Zones franches. Réponse à une suggestion inopportune. Extrait du *Bulletin commercial suisse*, 15 juin 1925. Imprimerie du journal *La Suisse*. Genève, 1925.
 - L'aspect véritable de l'affaire. Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex. A propos du rapport du 20 octobre 1927 présenté au Sénat français par M. Victor Bérard. 1 volume 235 pages, Payot. Genève, 1928.
- PICTET (Paul) et VUAGNAT (Eugène). — La Question des zones et la Société des Nations. 1 brochure 16 pages. Genève, 1922.
- PICTET DE ROCHEMONT et D'IVERNOS. — Correspondance diplomatique. 3 volumes 1395 pages, 1 carte. Société d'histoire. Genève, 1914.
- PRADAT. — Le renouvellement de la Convention franco-suisse du 14 juin 1881 (Zone franche Haute-Savoie) *Bulletin de la Chambre de commerce française de Genève*, nos 4 et 5 de 1915 Genève, 1915
- PRADELLE (de La). — Article relatif aux zones franches de Savoie et de Gex *Revue de Droit international*, 1928.
- PRUDHOMMEAUX (J.). — La Question des zones franches. L'honneur de la France est engagé. Article paru dans la *Revue de la Paix par le Droit*, février 1924.
- RABOURS (de). — Un point de vue genevois. Article paru dans le no du 1^{er} mars 1923 de la *Revue contemporaine*, 6 pages. Paris, 1923.
- RAFFIN. — La Zone et la Suisse. 1 brochure. Imprimerie Raffin, Thonon, 1912.
- REPLAT. — Lettre du 5 avril 1860, de ce député savoyard, au Parlement de Turin, lue à la séance du 11 avril, de la Chambre des députés à Turin, revendiquant la création d'une grande

zone franche douanière, pour les provinces du Nord de la Savoie, dès leur réunion à la France. Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati. Sessione del 1860. Seduta del II Aprile. Vol. I, pagine 78 e 79.

RENOUARD (A.). — Les Zones franches du Pays de Gex et de la Haute-Savoie. Article paru dans le *Bulletin des anciens élèves de l'Ecole supérieure de Commerce*, 7 pages. Paris, 1907.

RESSEGUEIRE (C.). — De l'entrepôt de Genève. 1 brochure 41 pages. Vaney. Genève, 1851.

ROTH (J.). — Réflexions sur la loi des péages et sur l'établissement d'un entrepôt à Genève. 1 brochure 22 pages, Gruaz. Genève, 1851.

ROUGIER (A.). — Le traité de Versailles et la Neutralité de la Savoie. 1 brochure 48 pages, tirage à part d'un article paru dans la *Revue de Droit international public*. Pedone. Paris, 1920.

— La question des zones. Article paru dans la *Vie des peuples*, t. IX, janvier à mars 1923, 40 pages, 1923.

SADOUX (E.-H.). — Les droits de la Suisse. Lettre à M. Wilson, président des Etats-Unis. 1 brochure 60 pages, 1 carte. Imprimerie, Rue des Bains, Genève, 1919.

— Numéros spéciaux parus relatifs à la question des Zones franche et neutralisée.

— Le Lien fédéral du 16 mai 1920, 4 pages, 9 articles.

— L'Indépendance helvétique du 24 décembre 1921, 4 pages, 11 articles. Genève, 1920-1921.

SCHMUTZ. — Statistique agricole, commerciale et douanière de la Suisse, comparée avec la France et l'Angleterre. Fribourg, 1843.

SCHOPFER (S.). — Contre la Convention des Zones (du 7 août 1921). 1 brochure 32 pages. Jordan, Lausanne, 1923.

SCHREIBER (A.). — Mülhausen und Genf zwei Städte ein Schicksal. Article paru dans le numéro de janvier 1923 de la *Revue Schweizerische Monatshefte*, 5 pages. Zurich, 1923.

SCHULTHESS (L.). — The Franco-Swiss free Zones. Article paru dans *Foreign Affairs* du 15 décembre 1924, volume 3, n° 2.

SECRÉTARIAT SUISSE DES PAYSANS. — Rapport au Comité de direction. Demande de réduction du tarif douanier suisse en faveur de l'importation des produits des Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex. 1 brochure 33 pages. Effingerhof-Broug, 1908.

- SINGENY (P.). — La Suppression des Zones. Article paru dans le n° du 21 septembre 1902 de la Revue *la Réforme économique*, 1902.
- STÜHLI (ou STAHLI). — Die Rechte der Schweiz in Nord-Savoyen und im Pays de Gex. Heidelberg, 1923.
- STRUPP (K.). — Die Genfer Zonenfrage. Article paru dans *Völkerrechts und der Diplomatie*, V^o Lieferung, 1924.
- TALLICHET (E.). — Les Arguments de M. Thouvenel dans la question de Savoie. 1 brochure 43 pages. Bridel. Lausanne, 1860.
- TAPPONNIER (Paul). — Proposition de résolution concernant la réforme du Statut douanier de la Zone franche de la Haute-Savoie. (Suppression de la Zone), 13 pages, n° 2413 de la séance du 29 mars 1921. Chambre des députés. Imprimerie du *Journal officiel*. Paris, 1921.
- Commento di fatti internazisuali su la mancata ratifica della Svizzera alla Convenzione con la Francia relativa alle zone franche del' Alta Savoya. Article paru dans *Rivista di Diritto internazionale anno*, XV^e série, III vol., II fasc., 1-2 pages 128-133 5 pages, janvier 1923.
- TREDICINI DE ST.-SEVERIN. — La Zone franche de la Haute-Savoie. Article paru dans le n° du 10 novembre 1923 de la *Revue de Paris*. Paris, 1923.
- TRÉMAUD (Henri). — Les Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex. *Revue générale de droit international public*, juillet-octobre 1930. Pedone. Paris, 1930.
- TRESAL (J.). — L'annexion de la Savoie à la France (1848-1860), avec une carte et une bibliographie très importante.
- Zones. Chapitre X, Après l'annexion. La zone neutre. La zone franche, 21 pages, pages 304 à 328. Plon, Paris, 1913, 337 pages.
- VAUNOIS (J.). — La fin d'une Servitude. Les Zones de Savoie. Article paru dans la *Nouvelle Revue* du 15 novembre 1923, 16 pages. Paris, 1923.
- Requête à nos amis helvétiques. Article paru dans le n° du 1^{er} février 1924 de la *Nouvelle Revue*, 7 pages. Paris, 1924.
- VARS. — Les Zones franches de la Savoie et de l'Ain. 1 brochure 16 pages. Duchêne, Genève, 1912.
- VIGNERONS DE CRÉPY (Un groupe de). — Note sur la situation commerciale de la Zone franche de la Haute-Savoie en 1893. 1 brochure 7 pages. Abry, Annecy, 1893.

- WALDKIRCH (E.). — Im Kampf um die Freizonen. 1 brochure 11 pages, tirage à part de la Revue *Politische Rundschau*. Heft 11 novembre 1923. Iseli, Berne, 1923.
- Art. 435 des Versailler Vertrages in seinen rechtlichen bedeutung für die dauernde neutralität der Schweiz, die neutralisation Nordsavoyens, die Freizonen hochsavoyens und der Landschaft Gex. 1 brochure 95 pages. Sauerländer Aarau, 1924.
- WERNER (G.). — La Convention des Zones du 7 août 1921, publié sous les auspices du Comité genevois pour la ratification de la Convention des Zones. 1 brochure 43 pages. Kündig, Genève, 1922.
- WERNLE (G.). — La Suisse et Nous. 1 brochure 218 pages (11 pages relatives à la question des Zones, 189-200). Société anonyme d'édition. Paris, 1923.
- WILERME. — Les Douanes et la Contrebande. Article paru dans le *Bulletin* n° 2 de la section de commerce de la Société des Arts de Genève. Genève, 1851.

Anonymes.

- ANONYME. — Les Zones et les Traités. Article paru dans le *Correspondant* du 25 juin 1921 en réponse à celui paru dans le n° du 25 mai intitulé Petites Zones et Grands Traités. 1 brochure 27 pages, tirage à part. Imprimerie du Journal de Genève. Genève, 1921.
- Les Zones. Article paru dans la *Documentation Catholique* du 14 janvier 1922. Paris, 1922.
- La Suisse dans la Question de Savoie, 1 brochure 38 pages. Dentu, Paris, 1859; Delafontaine, Lausanne, 1860.
- Stimmen zur Zonenfrage. Article paru dans le n° de janvier 1923 de la Revue *Schweizerische Monatshefte*, 10 pages. Zurich, 1923.
- Règlement pour l'Octroi de la Commune de Genève. 1 brochure 29 pages. Donnaut, Genève, 1811.
- Rapport concernant les Zones. 1 brochure 125 pages. Stoempfli, Berne, 1894.
- La Question des Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays

- de Gex. Société d'Etudes économiques, 282, boulevard Saint-Germain. Paris, 1920.
- La Question savoisienne vis-à-vis de la Suisse. Intérêts du Chablais, du Faucigny et du Genevois. Annecy, 1860.
 - Petites zones et grands traités. Article paru dans le n° du 25 mai 1921 de la Revue *Le Correspondant*, 21 pages. Paris, 1921.
 - Les origines de la Zone franche du Pays de Gex. Article paru dans la *Revue de droit international public*, t. X, avril 1903.
 - Mémoire sur les rapports entre la Suisse et la Savoie neutralisée. 1 brochure 36 pages. Imprimerie Weingart. Genève, 1859.
 - Les Inconvénients de la Zone. 1 brochure. Journal *Le Bon Sens*. Annecy, 7 mai 1860.
 - Histoire des Zones. Documents officiels 1815-1929 (contenant le texte de 33 documents). 1 brochure 143 pages. Chevallier, La Roche-sur-Foron, Haute-Savoie, 1930.
 - Habitant (un de Douvaine). Réclamation des Droits de la Zone franche. 1 brochure de 16 pages. Douvaine, 1894.
 - Aux habitants du Nord des Usses. Feuille volante contre Annecy qui ne veut pas de la zone, 4 pages, 5 mai 1860.
 - Les enfants de la Savoie à leurs frères du Faucigny et du Chablais, 1860.
 - Documents concernant le Canton de Genève, la Zone franche et le Territoire neutralisé de la Haute-Savoie et du Pays de Gex. 1 brochure 138 pages. Staempfli, Berne, 1893.
 - Les avantages de la Zone, 1 brochure. Imprimerie Chavin, Bonneville, 27 mai 1860.
 - Nos amis les Suisses. Témoignage d'un Français. Article paru dans le numéro du 10 août 1919 du *Correspondant*, 15 pages. Paris, 1919.
 - L'affaire des Zones franches. (Extrait de la Revue *L'Opinion*, 9 novembre 1923. Paris, 1923.
 - Actualités. Relations franco-suisses. Une interview sur des questions brûlantes, tract. 8 pages. Alioth, Genève, 1894.
 - Actes et documents relatifs aux Corporations religieuses supprimées à Genève par l'arrêté législatif du 23 août 1875 (119 documents, 1 brochure 191 pages). Pfeffer, Genève, 1878.

PAYS DE GEX.

- AVRIL (P.). — Les Origines de la Zone franche de Gex. Article paru dans la *Revue de droit international public*, p. 43, n° de décembre 1903.
- BIZOT. — Pétition n° 3202 des habitants de l'arrondissement de Gex, 14 pages, 1894.
- BRUN et MORELLET. — Discours au Sénat relatif au pays de Gex, 24 mars 1893.
- CAUSSY (F.). — Voltaire à Ferney et la zone de Gex en 1776. Extrait de la *Revue* n° 17, 1^{er} septembre 1913, 16 pages. Paris, 1913.
- COTTIN. — Note pour le pays de Gex. 1 brochure 14 pages. Cerf. Versailles, 1873.
- Le pays de Gex et les douanes fédérales, 1 brochure 26 pages. Gremier, Bourg, 1870.
- COTTIN (P.). — Le Département de l'Ain et les prochains traités de commerce. Le pays franc de Gex et la Zone savoyarde. 1 brochure 70 pages. Perrin et Martinet, Lyon, 1876.
- GERLIER (F.). — Voltaire, Turgot et les franchises du Pays de Gex, 1 brochure 85 pages. Jullien, Genève, 1883.
- La Carte d'affranchissement de la Commune de Gex en 1292, 1 brochure 24 pages.
- GROS-GURIN. — Aux électeurs de l'Arrondissement de Gex (questions économiques). 1 brochure 32 pages. Pfeffer, Genève, 1881.
- MANDRILLON. — Franchise et zone. 1 brochure 26 pages. Dufour, Bourg, 1870.
- Note (faisant suite à « Franchise et Zone » de 1870). 1 brochure 24 pages. Pfeffer, Genève, 1879.
- Ligue des intérêts gessiens, n° du 1^{er} juin, n° 2 septembre 1879 : 29 pages. Autin, Bourg, 1879.
- Projet de traité en vue de la révision du traité de 1864. 1 brochure 15 pages. Pfeffer, Genève, 1881.
- MODAS. — Les franchises du Pays de Gex et la rupture franco-suisse. 1 brochure 24 pages. Ferney, 1893.
- Le canton de Genève et la zone du Pays de Gex. 1 page Courrier de l'Ain, Bourg, 1895.
- Les franchises du pays de Gex. Le cri d'alarme. 1 brochure 7 pages.

- ROUPH (H.). — La Zone gessienne vue de près par un paysan gessien. 1 brochure 54 pages. Imp. Chevallier, La Roche, Haute-Savoie, 1921.
- La Zone gessienne a-t-elle vécu ? 1 brochure 30 pages. Imprimerie de l'*Avenir régional*, Bellegarde, 1919.

II. — DOCUMENTS OFFICIELS

Classement par ordre chronologique de parution des documents pour chaque pays.

FRANCE.

- 1853-1854. CONSEIL GÉNÉRAL DE L'AIN. — Rapports du Préfet. Session 1853 : 319 pages. Session 1854 : 236 pages.
1860. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. — Livre Jaune, n° 1. Documents diplomatiques, 278 pages ; 16 documents officiels relatifs à la Savoie, Annexion de 1860 : 46 pages, 33 à 79.
- 1848-1860. ARCHIVES DÉPARTEMENTALES : CHAMBÉRY. — Dossier 483, 1848 ; Dossier 53, Annexion 1860. Répertoire numérique du fonds Sarde de 1848 à 1860 (Pérouse), 2845 pièces.
- 1860-1870. ARCHIVES NATIONALES. — Questions de Savoie. Dossiers : F Ic, 129 ; F. Ic III ; F. Ic III¹ ; F. Ic III² ; F. Ic III³.
1864. TRAITÉ ET CONVENTION ENTRE LA SUISSE ET LA FRANCE DU 30 JUIN 1864. 1 brochure 131 pages. Imp. Impériale. Paris, 1864.
1892. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. — Application du nouveau tarif douanier, février-septembre 1892. 1 brochure 247 pages. Paris.
1912. CONSEIL GÉNÉRAL DE LA HAUTE-SAVOIE. — Séance du 24 septembre 1912. Rapport de M. Ferrero concernant la Convention franco-suisse du 14 juin 1881.
1919. TRAITÉ DE VERSAILLES DU 28 JUIN 1919. — Texte définitif adopté. Edition Berger-Levrault. Paris, 1923.
1921. CHAMBRE DE COMMERCE D'ANNECY. — La Convention franco-suisse du 7 août 1921. Texte de la Convention. Délibération de la Séance du 27 juillet 1921, 73 pages. Annecy, 1921.
1923. QUESTIONS DES ZONES. — Débats parlementaires.

I, Suppression des zones et convention du 7 août 1921 :

- a) Chambre des députés. Rapport Bernier du 27 avril 1921, 61 pages, n° 2574. Discussion 1923. Séances des 31 janvier, 1^{er} et 2 février, *Journal officiel*, 1^{er}, 2 et 3 février 1923, 42 pages ;
- b) Sénat. Rapport. Discussion 1923. Séance du 16 février. *Journal officiel* du 17 février 1923, 16 pages.

1926-1928. QUESTION DES ZONES. — Débats parlementaires.

II, Compromis d'arbitrage du 30 octobre 1924 :

- a) Chambre des députés. Rapport Soulier du 7 juillet 1926, 15 pages, n° 3151. Discussion 1926. Séance du 16 juillet, 12 pages. *Journal officiel* du 17 juillet 1926 ;
- b) Sénat : 1^o Rapport Bérard V., 8 mars 1927, 5 volumes, 2.116 pages, n° 102 et annexes. Proposition de surseoir David, 3 novembre 1927, 36 pages, n° 553 ; 2^o Rapport Bérard V., 24 décembre 1927, 136 pages, n° 759. Discussion. Séance des 13 et 14 mars 1928, 79 pages. *Journal officiel* des 14 et 15 mars 1928.

1928. Abrogation de la Neutralité militaire du Nord de la Savoie, 21 mars. Ministère des Affaires étrangères à Paris. Remise à M. Briand, Ministre des Affaires étrangères de France, par M. Dunand, Ministre de Suisse à Paris, de la Déclaration officielle par laquelle le Gouvernement fédéral notifie au Gouvernement français son consentement à l'abrogation définitive de la Neutralité militaire du Nord de la Savoie.

SUISSE.

1860. ARCHIVES FÉDÉRALES A BERNE. — Documentation relative à l'annexion de la Savoie à la France en 1860 (certains dossiers renferment des indications indirectes sur la question des Zones). Dossiers contenus dans 6 portefeuilles intitulés : *Savoyerfrage*, *Politische Akten*, comprenant la Correspondance des Agents diplomatiques de la Confédération classée chronologiquement de mois en mois dans chaque portefeuille.

1882. CONSEIL FÉDÉRAL. — Message fédéral du 31 mars 1882. Convention relative au régime douanier entre le Canton de Genève et la Zone franche de la Haute-Savoie du 14 juin 1881.

1919. CONSEIL FÉDÉRAL. — Message à l'Assemblée fédérale. Question

des zones, n° 1143 du 14 octobre 1919 relatif à l'article 43 5 du traité de Versailles (28 juin 1919), historique de la neutralité Savoie-Suisse. Texte : 37 pages. Annexes : 28 pages ; total : 65 pages.

- 1919 à 1927. QUESTION DES ZONES. — Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale. Debats parlementaires. I. Zone neutre militaire de Savoie et article 435 du Traité de Versailles ; a) Conseil national. Discussion. 20-21 novembre 1919, 42 pages. Séances 1927. 31 mars, 14 pages ; 20 juin 1927, 13 pages ; 24 juin 1927, 1 page ; b) Conseil des Etats. 20-21-22 décembre 1921, 54 pages ; 23 juin 1927, 2 pages ; 24 juin 1927, 1 page.
- 1920-1921. CONSEIL D'ETAT DE GENÈVE. — Question des zones. Rapports présentés au Grand Conseil : 1^o Rapport du 9 octobre 1920, 51 pages ; 2^o Rapport du 8 février 1921, 20 pages ; 3^o Rapport du 28 septembre 1921, 37 pages. Tirages à part de l'Imp. Kundig, Genève.
1921. CONSEIL FÉDÉRAL. — Message à l'Assemblée fédérale. Question des zones, n° 1465 du 10 octobre 1921 relatif à la Convention franco-suisse du 7 août 1921 relative aux zones franches de Savoie et de Gex. Texte : 50 pages ; annexes : 22 pages ; Convention : 37 pages ; total : 109 pages.
1922. QUESTION DES ZONES. — Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale. Debats parlementaires. II. Convention franco-suisse du 7 août 1921 ; a) Conseil des Etats. Discussion 1922. Séance 2 février, 30 pages ; b) Conseil national, 1922. Séances 27, 28, 29 mars, 59 pages.
1922. CONSEIL D'ETAT VAUDOIS. — Rapport du Conseil d'Etat vaudois sur les Affaires fédérales. Convention des zones. Borgeaud, Lausanne, 1922.
1924. CONSEIL FÉDÉRAL. — Message à l'Assemblée fédérale. Question des zones, n° 1941 du 25 novembre 1924 relatif à l'approbation du Compromis d'arbitrage franco-suisse du 30 octobre 1924. Texte : 14 pages. Annexes : 48 pages total : 62 pages.
1925. QUESTION DES ZONES. — Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale. Debats parlementaires. III. Compromis d'arbitrage franco-suisse du 30 octobre 1924-1925 ; a) Conseil national. Discussion. Séance du 18 mars, 15 pages ; b) Conseil des Etats. Séance du 26 mars, 6 pages.

ITALIE.

1816. TRAITÉ DE TURIN DU 16 MARS 1816. — Traité entre Sa Majesté le Roi de Sardaigne, la Confédération suisse et le canton de Genève. Texte complet des 24 articles. Bonnant, Genève, 1816, 21 pages.
- 1814-1834. RÉPERTOIRE DES EDITS ET ACTES DU GOUVERNEMENT SARDE par ordre alphabétique et chronologique de mai 1814 à fin 1834, par Flandin, juge de mandement, 401 pages. Blanc-Montiers, 1836. Voir aux titres : Zones et Douanes.
1849. SÉNATEURS ET DÉPUTÉS AU PARLEMENT SARDE. — Mémoire (rédigé par 11 députés et 2 sénateurs de la Savoie) explicatif à MM. les membres des Conseils provinciaux et divisionnaires de la Savoie, en leur transmettant celui présenté le 16 février 1849 au Président du Conseil des Ministres (exposé des besoins économiques de la Savoie). 1 brochure 55 pages. Imp. royale. Chambéry, 1849.
1860. TRAITÉ DE TURIN DU 24 MARS 1860. — Traités entre Leurs Majestés le Roi de Sardaigne et l'Empereur des Français. Réunion de la Savoie et de Nice à la France, 24 mars 1860. Texte complet des 8 articles (Histoire des Zones, 1930. Documents officiels, p. 35 à 37.
1860. PARLEMENT ITALIEN. — Réunion de la Savoie à la France. Question des zones. Débats parlementaires. a) Chambre des députés, volume 1, 1860. Séances, 11 avril. Lecture de la Lettre Replat, pages 78-79, 1 page ; 12 avril, Interpellation Garibaldi, pages 84 à 104, 20 pages ; 25, 26, 27, 28, 29 mai, discussion du traité, pages 284 à 400, 117 pages ; b) Sénat, Séances, 8, 9, 10 juin, discussion du traité, volume IV, pages 95 à 158, 63 pages. Texte : Atti del parlamento italiano. Sessione del 1860, 4 volumes. Botta, Torino, 1860-1861.

LA HAYE.

1929. COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE A LA HAYE. — Recueil des Arrêts. Série A, n° 22. Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex. Ordonnance du 19 août 1929. Texte de l'Ordonnance, 16 p. Opinion individuelle du juge Nyholm (Danemark), 4 pages. Opinion individuelle du juge Negulesco (Roumanie), 12 pages. Opinion

individuelle du juge Dreyfus (France), 7 pages. Opinion individuelle du juge Pessoa (Brésil), 3 pages. 1 brochure, 51 pages, éditeur Sijthoff à Leyde Hollande, 1929.

1929. COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE : LA HAYE.
— Série C. Actes et Documents relatifs aux arrêts et aux avis consultatifs de la Cour, n° 17-1, 17^e session (ordinaire), 1929. Documents relatifs à l'ordonnance du 19 août 1929. Affaire des Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex. Volume I. Procès-verbaux. Discours, 478 pages. Volume II. Compromis d'arbitrage. Mémoires et Annexes aux Mémoires, 845 pages, volume III. Contre-mémoires et Annexes, deux cartes, 518 pages. Volume IV. Répliques. Correspondance. Index, une carte, 678 pages. Total 4 volumes, 2.519 pages ; Société d'édition. Sijthoff. Leyde, Hollande, 1930.

1929. COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE : LA HAYE.
— Question des zones. Conférence franco-suisse à Berne les 9 et 10 décembre 1929. En exécution de l'Ordonnance de la Cour permanente de Justice internationale à La Haye, du 19 août 1929 impartissant à la France et à la Suisse un délai pour régler entre eux, dans les conditions qu'ils jugeront opportunes le nouveau régime des territoires visés à l'article 435, alinéa 2 du traité de Versailles.
(Cette Conférence n'a donné aucun résultat, et le procès-verbal des négociations a été versé au dossier qui sera à nouveau soumis à la Cour de la Haye dans le courant de l'année 1930. Il n'a pas été rendu public).

1930. COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE DE LA HAYE.
— Question des zones, 3 mai 1930. Ordonnance de la Cour fixant les délais envisagés par l'article 4 du Compromis d'arbitrage du 30 octobre 1924 entre la France et la Suisse. Soit : 1^o 31 juillet 1930 : Présentation des documents, projets, observations ; 2^o 30 septembre 1930 : Présentation des réponses. (L'affaire sera donc en état au début d'octobre 1930.)

1930. COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE : LA HAYE. —
Question des Zones. Communiqué à la presse du 8 octobre 1930. La Cour se réunira le 22 octobre 1930 pour traiter de l'Affaire des zones.

III. — CARTOGRAPHIE

*Classement par ordre chronologique de parution des cartes
pour chaque pays.*

FRANCE.

CARTE DU DÉPARTEMENT DU LÉMAN

Divisé en trois arrondissements : Genève, Thonon, Bonneville, et 23 cantons de Justice de paix (Carte française. Dimension : 26×32 . Echelle : 1 centimètre = 1 kilomètre. Gravée par Geissler. Dressée par Mallet, Genève, 1806).

Ce département réunissait l'ensemble de tous les territoires qui durant le XIX^e siècle constituèrent les différentes zones de Savoie et de Gex de 1816 à 1923.

Exception faite pour la zone neutre militaire qui empiétait sur le territoire du département voisin, celui du Mont-Blanc.

CARTE DE LA SAVOIE.

Où est indiqué le tracé de délimitation entre la Sardaigne et la France, et coupant la Savoie en deux parties égales selon le traité du 30 mai 1814 (Carte française. Dimension : 30×35 . Echelle : 1 centimètre = 1 kilomètre. Michaud, Paris, 1815.

Carte annexée à une brochure intitulée : Notice sur la Savoie. Michaud, Paris, 1815 attribuée à des auteurs divers, hommes politiques, de ce temps-là tels que Morin, Costa ou d'Oncieux.

CARTE DES ZONES.

Zone sarde, 1816. — Grande zone, 1860 (modifiée 1899). — Zone neutralisée militaire, 1815. — Frontière franco-sarde du 30 mai (Carte française. Dimension : 13×20 . Echelle : 1 centimètre = 10 kilomètres. Rousseau, Paris, 1901).

Carte annexée à l'ouvrage de M. Vsannaz. Ioris, intitulé : De la Neutralité de la Savoie.

CARTE DES ZONES FRANCHES DE LA HAUTE-SAVOIE
ET DU PAYS DE GEX.

Telles qu'elles ont été déterminées par la loi française du 30 mars

1899 et par le Traité de Paris du 20 novembre 1815. (Carte française. Dimension : 30×34 . Echelle : 1 centimètre = 4 kilomètres. Raffin, Thonon).

Carte annexée à l'annuaire commercial de la Zone franche, année 1910 et suivantes.

CARTES DES ZONES FRANCHES DE SAVOIE.

Zones de 1816 et 1860. — Territoire de Genève avant 1798. — Territoire des communes à Genève. — En 1815 par la France 6 communes. — En 1816 par la Sardaigne 16 communes. — Territoire neutralisé militaire. — Interprétation française et suisse (Carte française. Dimension : 31×42 . Echelle : 1 centimètre = 5 kilomètres, par Ct Pollachi. Plon, Paris, 1913).

Carte annexée à l'ouvrage de M. Trésal intitulé : L'Annexion de la Savoie à la France, 1860-1848.

CARTE DES ZONES FRANCHES.

Zone Savoie, 1816 et 1860. — Zone Gex, 1815. — Zone Neutralisée militaire (Carte française. Dimension : 8×11 . Echelle : 1 centimètre = 15 kilomètres, par Fonne E. Paris, Bossard, 1917).

Carte annexée à l'ouvrage de M. Payen intitulé la Neutralisation de la Suisse et de la Savoie.

CARTE DES ZONES.

Zone conventionnelle du Pays de Gex, 1815. — Zone conventionnelle sarde, 1816. — Zone de St-Gingolph, 1829. — Limites de la zone douanière, 1860 et 1899 (Carte française. Dimension : 48×52 . Echelle 1 centimètre = 2 kilomètres). Imprimée au service géographique de l'armée. Reproduction interdite).

Carte annexée au volume III des débats de la Question des Zones à la Cour de Justice internationale de La Haye, 1929.

CARTE FAISANT RESSORTIR LES TERRITOIRES DÉTACHÉS DU PAYS DE GEX ET DE LA SAVOIE ET RÉUNIS A CELUI DE GENÈVE EN VERTU DES TRAITÉS DE 1815 ET 1816

Carte annexée au volume IV des débats de la Question des Zones à la Cour Permanente de Justice internationale de La Haye, juillet 1929.

SUISSE.

CARTE DES ENVIRONS DE GENÈVE.

Réduction de la carte utilisée par Pictet de Rochemont pendant sa première mission à Paris en mars 1814, complétée et coloriée en 1816. (Carte suisse. Dimension : 23 × 33. Echelle : 1 centimètre = 1 kilomètre. Dressée en 1776. Editée par Kündig, 1914, Genève).

Carte annexée à l'ouvrage intitulé : « Correspondance diplomatique de Pictet de Rochemont », édité par la Société d'Histoire et d'archéologie de Genève, 1914.

CARTE DES ENVIRONS DE GENÈVE.

Avec tracé partiel de la petite Zone sarde de Savoie, de Coligny au Châble et d'Etrembières à Colongette au lac. (Carte suisse. Dimension : 1 mètre × 50. Echelle approximative 2 centimètres = 1 kilomètre. Dressée en 1776 par H. M. C. D. G., gravée par Guillaume de La Haye, retouchée en 1821. Genève).

CARTE DE LA ZONE NEUTRALISÉE DE LA SAVOIE.

Carte annexée à la brochure anonyme intitulée : « Documents sur le territoire savoisien neutralisé par les Traités de 1815. » (Carte suisse. Dimension : 25 × 32, Echelle : 1 centimètre = 4 kilomètres.) (Avec indications sur routes des étapes d'une heure de marche sur la base de 4 kilomètres par étape. Lithographie Ledoux. Sabot, Genève, 1854).

La même carte a reparu (mais coloriée) en 1860 et avec comme titre : *Projet de réunion à la Suisse du Faucigny, du Chablais et du Nord Genevois jusqu'aux Usses.*

Elle a encore une autre fois en 1863 avec en plus, comme autre titre : *Réserve mise par la Confédération suisse lors de sa présence au Congrès convoqué par l'Empereur des Français (Napoléon III).*

(Ce Congrès n'a pas eu lieu.)

CARTE DU CANTON DE GENÈVE.

ET DES ZONES FRANCHES QUI L'AVOISINENT.

Zone de Gex jusqu'à la Valserine et Petite Zone sarde de Savoie (incomplète). (Carte suisse. Dimension : 32 × 42. Echelle : 1 centi-

mètre = 1 kilomètre, par P. Chaix. Lithographie Gruaz, Genève, date supposée 1860 ?).

Donne des indications de statistique : habitants et étendue en kilomètres carrés.

CARTE DE L'ANNEXION DE LA SAVOIE A LA FRANCE.
(avec la légende suivante)

La bande brune indique jusqu'où s'étendraient les frontières de la France, dans le cas où la Savoie tout entière lui serait annexée. L'espace non colorié, forme la partie du territoire neutralisé par les traités, que réclamerait la Suisse si le reste de la Savoie devait être incorporé à la France (Carte suisse. Dimension : 18×23 . Echelle : 1 centimètre = 10 kilomètres, par P. Chaix. Wurster Winthertur, 1860).

Remarque. — Constatation intéressante au point de vue : Zones. L'étendue attribuée sur cette carte au territoire neutralisé n'est pas exacte, n'est pas conforme à celle délimitée par les traités de 1815 ; mais vu la date probable de la parution de la dite carte (janvier 1860) elle coïncide quatre mois à l'avance, avec celle du territoire attribué par le Gouvernement français à la grande zone franche, 12 juin 1860, l'annexion de la Savoie (entière) à la France étant réalisée.

CARTES DIVERSES DES ZONES FRANCHES.
1816-1851-1860.

Pour la zone de 1860, la carte fait ressortir les limites primitives attribuées à cette zone par le tableau A du décret du Gouvernement français du 12 juin 1860. Or le fonctionnement de la ligne douanière de la zone franche n'a jamais été appliqué au département de la Savoie, mais seulement à celui de la Haute-Savoie. (Carte suisse. Dimension : 45×50 . Echelle : 1 centimètre = 1 km. 500. Imprimerie Vérésoff, Genève, 1877).

Pour la zone fédérale de 1851, dont les limites sont tracées sur une autre carte, elle est intéressante en ce sens que, du côté Savoie, elle double l'étendue de la zone sarde de 1816 sur tout son pourtour. Et du côté du Pays de Gex elle diminue ou augmente le territoire de la zone gessienne selon que le tracé de la zone fédérale de 1851 coïncide ou non avec celui du traité de 1815.

CARTE DU PAYS DE GENÈVE ET DES ENVIRONS.

Grande carte indiquant les limites de : Zone sarde, 1816. — Zone fédérale, 1851. — Zone de Gex, 1815. — Zone française, 1860 (en partie). (Carte suisse. Dimension : 1 m. 30 × 1 m. Echelle : 1 centimètre = 0 km. 500. Dressée par Petitpierre Albert. Genève, 1882.)

CARTE DES ZONES DE GEX ET SAVOIE.

Zones franches, Savoie, 1816-1860. — Zone de Gex-Zone neutralisée militaire. — Territoire genevois d'avant 1798. (Carte suisse. Dimension : 42 × 48. Echelle : 1 centimètre = 3 kilomètres, par Mülhaupt. Editeur Burkhardt, Genève.

Différentes éditions :

1895. La zone neutralisée militaire est délimitée. — 1910. Elle ne l'est pas. — 1917. Elle l'est à nouveau.

GENÈVE ET SES ENVIRONS.

La Suisse à vol d'oiseau, carte n° 20 (Carte suisse. Dimension : 38 × 48. Echelle : 1 centimètre = 1 km. 300, par Maggini. Editeur, Orell. Füssli, Zurich, 1901).

Carte en relief faisant ressortir les limites géographiques des Petites zones : Savoie et Gex.

CARTE DE LA SUISSE.

Zone de Gex, 1815. — Zone neutralisée militaire. — Zone franche Savoie, 1860 (Carte suisse. Dimension : 1 m. × 80. Echelle : 1 centimètre = 4 kilomètres, par Denéréaz, Lausanne. Editeur, Martinet Lausanne, 1913-1914).

Dans les angles :

Carte suisse : délimitation des langues. — Carte suisse : superficie des cantons. — Carte suisse : statistique population.

CARTE OFFICIELLE DES DOUANES SUISSES.

6^e arrondissement, Genève, feuille 3.

Zones de Gex, 1815. — Zone sarde, 1816. — Zone française, 1860

(Carte suisse. Dimension : 1 m. $\times$ 67. Echelle : 1 centimètre = 2 kilomètres. Editeur, Kummerly et Frey, Berne, 1913).

CARTE DE LA HAUTE-SAVOIE.

Zone Savoie, 1860. — Zone Gex (en partie) (Carte suisse. Dimension : 67 $\times$ 80. Echelle : 1 centimètre = 1 km. 500). Auteur Frey. Editeur Burkhardt, Genève, 1914).

LE BASSIN DU LAC LÉMAN.

(La Suisse à vol d'oiseau.)

Vue panoramique coloriée, en relief du bassin du lac Léman ; englobant le territoire de toutes les zones de Savoie et de Gex.

Pour la Savoie depuis les limites du Valais et Saint-Gingolph jusqu'aux montagnes de la basse Savoie. (Carte suisse. Dimension 50 $\times$ 70. Editions Frobénius, Bâle, 1914).

CARTES DE GÉOGRAPHIE POLITIQUE ET HISTORIQUE.

5 cartes coloriées reproduites sur la couverture du n° 10 de janvier 1923 de la revue intitulée : *Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur*, à l'occasion de la discussion de la question des zones (Cartes suisses. Dimension : 10 $\times$ 12. Echelle : 1 centimètre = 20 kilomètres. Zurich, 1923).

1. Carte générale des zones : Savoie et Gex, 1815, 1829, 1846, 1860.
2. Limites orographiques des bassins du Rhône, Rhin, Pô, Danube. France et Suisse : a) lors de l'hégémonie française, 1792-1815 ; b) Genève protégée par les zones économiques et militaires, 1815-1860-1870 ; c) Genève isolée après la suppression éventuelle des dites zones.

CARTE RELIEF DE LA RÉGION DES ZONES FRANCHES

Carte des petites zones : Gex et Savoie (Carte suisse. Dimension 32 $\times$ 41. Echelle : 1 centimètre = 2 km. 500, par O. Messerly. Editeur : Association genevoise pour le maintien des zones, 1923).

D'après le relief de Perron.

5 CARTES DIVERSES, QUESTION DES ZONES.

Annexées à la brochure de M. Pictet Albert intitulée : Conférence sur Genève et les zones franches de Savoie et Gex à l'assemblée générale de l'association suisse des banquiers à Genève le 10 octobre 1925. (Cartes suisses. Dimension : 12×15 . Echelles diverses : moyenne : 1 centimètre = 5 kilomètres. Genève, 1925).

1. Territoire de Genève. Traités de 1749 et 1754.
2. Communes de France et de Savoie réunies à Genève, 1815-1816.
3. Genève et son territoire, canton suisse. Bureaux des douanes fédérales.
4. Carte en relief des zones franches, 1815-1816.
5. Territoire neutralisé militaire. Départements de Haute-Savoie et Savoie.

Le PAYS DE GENÈVE.

Carte de Genève et ses environs donnant une vue d'ensemble des petites zones de Savoie et Gex sans en indiquer les limites. (Carte suisse. Dimension : 62×73 . Echelle : 1 centimètre = 0 km. 900. Réduction de la carte éditée en 1923. Payot, Genève, 1926).

Carte exécutée par l'institut géographique Kummerly et Frey à Berne sous la direction de M. Rosier professeur à Genève.

CARTE DES PETITES ZONES FRANCHES
DE GEX ET PETITE ZONE SARDE DE SAVOIE.

Limites tracées des dites zones par Chaix André sur la carte éditée en 1926 par Kummerly et Frey à Berne sous la direction Rosier (Carte suisse. Dimension : 62×73 . Echelle : 1 centimètre = 0 km. 900, 1929).

Carte annexée au volume III des Débats de la Question des zones à la Cour permanente de Justice internationale à La Haye en juillet 1929.

TABLE DES MATIÈRES

LE PROBLÈME DE DROIT

(Le domaine des textes)

INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I. — Elaboration de l'article 435 du Traité de Versailles	13
CHAPITRE II. — Le Compromis d'arbitrage.....	45
CHAPITRE III. — La Suisse a-t-elle un droit au maintien des zones ?	85
1. Deux situations. Analogie et différence	85
2. La stipulation pour autrui en droit international	93
3. Nature de l'obligation de reculer les douanes	106
CHAPITRE IV. — La Suisse a-t-elle conservé ses droits ?.....	113
1. La violation des dispositions confessionnelles	113
2. Le changement des circonstances	125
3. Double effet de l'article 435	133
CHAPITRE V. — L'Ordonnance du 19 août 1929.	136

LE PROBLÈME ÉCONOMIQUE

(Le domaine de l'équité)

CHAPITRE VI. — Le point de vue de Genève	145
CHAPITRE VII. — Le point de vue des zones	177
1. L'industrie	177
2. Le commerce	188
3. L'agriculture	199
4. Le tourisme	213
CONCLUSION	225
Annexes juridiques	231
Annexes économiques.....	241
BIBLIOGRAPHIE	265

